



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES

**CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DE
RONDÔNIA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, LIMITES E CONTRIBUIÇÕES NA
CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Porto Velho - RO

2016

ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES

**CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DE
RONDÔNIA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, LIMITES E CONTRIBUIÇÕES NA
CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação - Mestrado Acadêmico em Educação, vinculado ao Núcleo de Ciências Humanas da Universidade Federal de Rondônia, como requisito para a obtenção da qualificação de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Educacional.

Porto Velho - RO

2016

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

A474c

Alves, Angélica Viriato Ortiz.

Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia: institucionalização, limites e contribuições na construção da gestão democrática / Angélica Viriato Ortiz Alves. - Porto Velho, Rondônia, 2017. 196 f.

Orientador: Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE, Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

1. Gestão Democrática. 2. Conselhos Escolares. 3. Participação.
I. Barba, Clarides Herinch. II. Fundação Universidade Federal de Rondônia-UNIR. III. Título.

CDU: 37.014.53

Bibliotecário Responsável: Fernando Silva de Almeida CRB11/965



Fundação Universidade Federal de Rondônia
Núcleo de Ciências Humanas
Departamento de Ciências da Educação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação
Mestrado Acadêmico em Educação



ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES

CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE
ENSINO DE RONDÔNIA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, LIMITES E
CONTRIBUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
em Educação – Mestrado Acadêmico em educação, vinculado ao Núcleo de
Ciências Humanas, da Universidade Federal de Rondônia, na linha de pesquisa
de Política e Gestão Educacional como requisito para obtenção do grau de
Mestre em Educação.

Banca Examinadora

Data da aprovação: 15/12/2016

Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba
(Orientador/Presidente - PPGE/UNIR)

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho
(Membro Externo - PPGE/UFAC)

Profa. Dra. Marilsa Miranda de Souza
(Membro Interno - PPGE/UNIR)

Dr. Marco Antônio de Oliveira Gomes
(Suplente - PPGE/UNIR)

Dedico este trabalho à:
Ester, minha mãe, companheira e incentivadora dos meus sonhos.
Vitória Ortiz, minha filha, amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Gratidão. Há uma força potencializadora da vida na gratidão. Sou grata...

Ao Senhor meu Deus, minha fonte de vida, sabedoria e fé. Nele tive e tenho forças renovadas e fé aperfeiçoada. Sou grata *Ad aeternum*.

Aos meus pais, Wilson e Ester, meus exemplos de integridade, coragem e resistência frente às dificuldades. Sou eternamente grata pela educação que recebi e pela ajuda no enfrentamento das dificuldades e barreiras para ter acesso à Educação Básica e ao Ensino Superior. Obrigada pelo amor incondicional!

Ao meu marido Moisés Porfírio pelo seu amor revelado diariamente em atitudes de amizade, compreensão, companheirismo, carinho e otimismo, que alimentaram minha alma e me fazendo mais forte. Pelo sorriso e abraço acolhedor, minha dose diária de energia. O seu apoio e cumplicidade foram fundamentais para conclusão deste trabalho.

À minha filha, Vitoria Ortiz, minha melhor amiga, compreendeu minhas ausências, torceu por mim, orou e chorou comigo, e que me oportunizou pequenas pausas nos estudos, para simplesmente relaxar, fantasiar, brincar e ser mãe.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba, que acreditou nas contribuições deste trabalho e aceitou compartilhar seus conhecimentos e tempo nas orientações. Grata pelo seu companheirismo, paciência e compreensão com minhas limitações. Grata pela amizade construída.

Aos Membros da Banca Examinadora Prof. Dr. Mark Clark Assem de Carvalho, Profa. Dra. Marilsa Miranda de Souza e Prof. Dr. Marco Antônio de Oliveira Gomes pelo olhar sensível e crítico que oportunizou excelentes contribuições para o resultado final desta dissertação.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, Clarides Henrich de Braba, Rosângela França, Antônio Carlos Maciel, Marco Antônio, Marilsa Miranda e Aparecida Zuin. A lente pela qual agora enxergo o mundo foi ampliada pelas desconstruções e novas construções.

A Universidade Federal de Rondônia, onde cursei minha formação de Graduação, Especialização Lato Sensu, e agora, Mestrado. Nela vivenciei os sabores da vida acadêmica, da iniciação científica, experiências de docência, e, vivencio diariamente, como servidora técnica,

desafios que instigam a busca de novos conhecimentos e a fazer algo de bom pelo lugar que me acolheu como estudante e servidora.

Às Técnicas da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia, pelo aceite em participar da pesquisa, pela credibilidade no trabalho e por revelarem suas opiniões, angústias e esperança.

Aos Conselheiros Escolares, participantes da pesquisa, pelas valiosas contribuições no desvelamento de suas experiências.

À SEDUC por autorizar a realização da pesquisa e por ter sido o local onde vivenciei ricas aprendizagens que contribuíram para a constituição da profissional que hoje sou. O exercício profissional nas escolas como Supervisora Escolar e na Secretaria como Técnica Educacional oportunizaram experiências únicas e desafiadoras que consolidaram meu compromisso com a Educação Pública de qualidade.

À amiga Rita Carvalho, pelas contribuições na revisão do texto. Pessoa especial que Deus me permitiu conhecer.

Aos professores do Departamento de Libras, Ariana Boaventura, Indira Simionatto, Geralda Iris, Márcio Richarles, Amauri Moret e aos TILs Jacó e Núbia, pela acolhida e paciência com as minhas limitações na área de Libras e por me proporcionarem a reflexão sobre a certeza de que ainda tenho muito a aprender.

Aos professores do Departamento de Línguas Vernáculas, pelo tratamento respeitoso e pelas palavras motivadoras que sempre direcionaram a mim. Deferimento especial à Marília Pimentel, José Eduardo, Flávio Paz e Fátima Molina, chefes que sempre me apoiaram.

Aos Colegas do Mestrado, pelo convívio saudável e respeitoso. Sou grata por ter conhecido todos vocês: Lerkiane, Fernanda, Gabriel, Joseila, Jéssica, Luciene, Silvana, Eliane, Lidiana, Cristiangrey, José e Elizete. Especialmente grata por àqueles que estiveram mais perto e comigo partilharam, tanto os momentos tensos e angustiantes da construção epistemológica, quanto às alegrias e conquistas: Elenice, Lilían, Angela, Adriana, Vanderléia, Rafael e Danilo. O Mestrado terminou, mas nossa amizade continuará.

A todos os Colegas de Trabalho da Universidade Federal de Rondônia, difícil nominá-los, já são tantos! A parceria no dia a dia, a ajuda na resolução dos problemas cotidianos da Universidade e os lanchinhos coletivos foram essenciais para tornar os meus dias de servidora e estudante mais leves. Em especial, à Elizabeth, Evânia, Tharyk, Aneilda, Aline e Fernanda Dias pelos abraços calorosos cheios de vida e energia!

Aos colegas Elizabeth Cavalcante e Carlos Roberto pelo companheirismo no dia a dia, por respeitarem minhas ausências durante os estudos, pela confiança e respeito em mim depositados.

Aos meus irmãos Anderson, Andréia e Anselmo (*in memoriam*), meus cunhados Ronildo e Marlene e meus sobrinhos Emerson, Anselmo, Aline, Adriely, Andreina, Rebeca e Julia. Cada um, a seu modo, sempre se orgulhou e acreditou em mim.

À minha segunda família, “os Porfírios”. Meus sogros Manoel e Maria Suedez; cunhados e cunhadas: Micaías, Maria, Miquéias, Neire, Milton, Léia, Manoel Filho, Sandra, Souza, Marise, Rosângela, Marizete; sobrinhos: Aline, Mary Stefany, Suelen, Mateus, Beatriz, Gabriela, Murilo, Débora, Pedro, Lucas e Eloah. Vocês me incentivaram durante toda a trajetória do Mestrado. Os momentos compartilhados nas confraternizações em família foram primordiais para me abastecer de ânimo e paz.

Aos Amigos de longa data, que vibram com minhas vitórias: Irismar Sales, Rosa Martins, Sandra Gomes, Larissa Gotti, Rita Carvalho, Liliane Sayonara, Micheline Brandão, Nilzeth Saturnino, Silvânia Gregório, Samara Helane, Micheli Pimenta, Leila Maria, Dione Gastão, Mirian Amaro, Ana Zimmer, Eliete Maria, Valmir Souto e Josué Carvalho. Vocês estão comigo desde quando o Mestrado era ainda um projeto.

Aos Mestres da Educação Básica e Graduação que trago eternizados no coração. Neles me espelhei como aluna e profissional da educação: Ivanôr Ferreira, Tânia e Geraldo Trabuco, Roseni Monteiro, Elizabeth Martines, Berenice Tourinho, Pe. Zenildo Gomes e Ana Maria de Lima Souza. As marcas que deixaram em mim não serão apagadas porque estão gravadas na mente e coração.

Deferência especial à Ana Maria de Lima Souza, minha professora na graduação, na Especialização Lato Sensu e minha madrinha profissional, por suas mãos tive minha primeira experiência na docência do Ensino Superior. Este fato me fez acreditar mais em mim mesma e impulsionou a busca de projetos maiores.

Gratidão! Sempre!

“A democratização da escola não é mágica que se realiza por sua declaração ou por seu discurso. Os espaços participativos não são homogêneos, simples e lineares. A ocupação de espaços participativos, no âmbito das escolas, é diversificada e decorrente de forças políticas e saberes dos atores envolvidos. Adotar processos participativos pode significar uma complexificação das decisões e uma conflitualidade nas relações, o que não significa que os processos participativos estejam se deteriorando.”

(WERLE, 2003)

ALVES, Angélica Viriato Ortiz. **Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia:** institucionalização, limites e contribuições na construção da gestão democrática. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Ciências Humanas, Departamento de Ciências da Educação, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2016.

RESUMO

Os preceitos legais da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9.394/96, da Lei n.º 3018/2013 - Lei da Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, pressupõem a garantia de gestão democrática para a escola pública com autonomia pedagógica e financeira, tomadas de decisões via processos coletivos com transparência e participação da comunidade escolar em Conselhos Escolares. Deste modo, propõe-se investigar o processo de institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia, suas contribuições na gestão da escola e os fatores limitantes de seu fortalecimento. O referencial teórico utilizado para dar sustentação às discussões e análises contemplou questões sobre: a) Estado e democracia no contexto das políticas públicas; b) Políticas educacionais de gestão democrática no Brasil; c) Conselhos Escolares no Brasil, caracterizando os fundamentos históricos, legais e conceituais e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa por considerar as contradições do objeto de estudo em seu contexto e envolver o pesquisador diretamente no campo de estudo. Para obtenção dos dados optou-se por: pesquisa documental em relatórios de gestão da Secretaria de Estado de Educação de Rondônia e legislação específica do Governo do Estado de Rondônia; entrevistas semiestruturadas com o coordenador Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e 12 (doze) técnicos que atuam na SEDUC - RO e nas Coordenadorias Regionais de Educação (CREs); e questionários com 51 (cinquenta e um) conselheiros escolares de escolas da Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia nos municípios de Porto Velho, Buritis e Pimenta Bueno. Para análise dos dados utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016) que direcionou a organização dos dados em categorias de análise. Os resultados apresentam as estratégias de planejamento/práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação para a institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares, as contribuições na gestão democrática da escola e os condicionantes sociais, culturais, institucionais e econômicos que se caracterizam como limitadores da autonomia da escola, da prática de participação social e do fortalecimento da política dos Conselhos Escolares e construção da gestão democrática na escola.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Conselhos Escolares. Participação.

ALVES, Angélica Viriato Ortiz. **School Councils in the State Public School of Education of Rondônia:** institutionalization, limits and contributions in the construction of democratic management. 2016. 196f. Dissertation (Masters) - Nucleus of Human Sciences, Department of Educational Sciences, Federal University of Rondônia Foundation, Porto Velho, RO, 2016.

ABSTRACT

The legal precepts of the Federal Constitution of 1988 at the Law on Guidelines and Bases of National Education - Law 9.394/96 of Law 3018 - Law of Democratic Management in the State Public School Network of Rondônia, presupposes the guarantee of democratic management for the public school with pedagogical and financial autonomy, decision-making through collective processes with transparency and Participation of the school community in the School Council. In this way, it proposes to investigate the process of institutionalization of the School Councils in the Network of State Public School in Rondônia, its contributions in the management of the school and the factors that limit its strengthening. The theoretical reference used to support the discussions and analysis contemplated questions about: a) State and democracy in the context of public policies; b) Educational policies of democratic management in Brazil; c) School Councils in Brazil, characterizing the historical, legal and conceptual foundations and National Program for Strengthening School Councils. It is a descriptive research with a qualitative approach for considering the contradictions of the study subject in its context and involving the researcher directly in the study field. To obtain the data we opted for: documentary research in management reports of the State Department of Education of Rondônia and specific legislation of the Government of the State of Rondônia; semi structured interviews with the National Coordinator of the National Program to Strengthen School Councils and 12 (twelve) technicians who works in SEDUC - RO and at the Regional Education Coordinations (CREs); and questionnaires with 51 (fifty one) school counselors from the Network of State Public School of Rondônia in the cities of Porto Velho, Buritis and Pimenta Bueno. To the data analysis, we used the Bardin Content Analysis technique (2016) that directed the organization of the data into categories of analysis. The results present the strategies of organizational planning/practices of the State Department of Education for the institutionalization and strengthening of the School Councils, the contributions in the democratic management of the school and its social, cultural, institutional and economic conditioners that are characterized as a limiter of the autonomy of the School, the practice of social participation and the strengthening of the policy of the School Councils end building democratic management in school.

Keywords: Democratic management. School Counsels. Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPED	Associação de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
APP	Associações de Pais e Mestre
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAFISE	Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
CBE	Conferências Brasileiras de Educação
CEE	Conselho Estadual de Educação
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CGD	Coordenação de Gestão Democrática
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DASE	Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
DGDE	Divisão de Gestão Democrática nas Escolas
DGDS	Divisão de Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MP	Ministério Público
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFORMACAO	Programa de Formação de Professores em Exercício
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
REN	Representação de Ensino
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação de Rondônia
SINTERO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos oficiais utilizados na pesquisa	22
Quadro 2 - Documentos técnicos utilizados na pesquisa	23
Quadro 3 - Caracterização do local de atuação das técnicas entrevistadas	25
Quadro 4 - Consequências desejáveis da democracia apresentadas por Robert A. Dahl.....	49
Quadro 5 - Funções dos Conselhos Escolares.....	84
Quadro 6 - Os Pilares de Ação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE	89
Quadro 7 - Cadernos Temáticos do PNFCE – I Fase.....	89
Quadro 8 - Cadernos Temáticos do PNFCE – II Fase	91
Quadro 9 - Eventos de Mobilização para Implantação dos Conselhos Escolares.....	105
Quadro 10 - Oficinas, fotos e indicadores de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	114
Quadro 11 - Atividades de formação em Conselhos Escolares por município	116
Quadro 12 - Legislação e documentos da política dos Conselhos Escolares em Rondônia	118
Quadro 13 - Representação e atribuições da estrutura do Conselho Escolar	123
Quadro 14 - Eixos e Categorias de Análise	131
Quadro 15 – Resultados da oferta do Curso de Formação de Conselheiros	145

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Localização das Coordenadorias Regionais de Educação envolvidas no <i>lócus</i> da pesquisa	25
Figura 2 - Gráfico do quantitativo de conselheiros escolares participantes da pesquisa.....	27
Figura 3 - Fotos das atividades do processo de mobilização para implantação dos Conselhos Escolares	104
Figura 4 – Fotos de eventos sobre Conselhos Escolares	106
Figura 5 – Fotografia do I Seminário Estadual de Gestão Democrática: Conselhos Escolares	108
Figura 6 - Fotografia do I Fórum de Conselhos Escolares	113

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	20
2.1 Abordagem metodológica	21
2.2 Procedimentos de coleta de dados	21
2.3 Análises de dados.....	28
3 ESTADO E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.1A constituição do Estado e da democracia	30
3.2 Teoria democrática e a questão da representação.....	42
4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA	55
4.1 Os organismos internacionais e as reformas educacionais	55
4.2 Gestão democrática da escola pública	66
5 A POLÍTICA DOS CONSELHOS ESCOLARES NO BRASIL	78
5.1 Fundamentos históricos, legais e conceituais dos Conselhos Escolares.....	78
5.2 O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	87
6 OS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO EM RONDÔNIA	97
6.1 A institucionalização dos Conselhos Escolares	97
6.1.1 Estratégias da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia para a institucionalização dos Conselhos Escolares.....	98
6.1.2 Aspectos legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares	117
6.2 O fortalecimento, as limitações e as contribuições dos Conselhos Escolares: as vozes dos técnicos e conselheiros escolares.....	130
6.2.1 Estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares	131
6.2.2 Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares	149
6.2.3 Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICES	185
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semiestruturada I	186
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada II	187
APÊNDICE C - Questionário para Conselheiros Escolares	188
APÊNDICE D - Termo de Anuência	191
APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	193
ANEXOS	195
ANEXO 1 - Protocolo de Pesquisa - Comitê de Ética	196

1 INTRODUÇÃO

Inserida na linha de pesquisa Políticas e Gestão Educacional do Mestrado em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Rondônia, a pesquisa aborda a política de gestão democrática na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia, com um recorte de investigação no processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O interesse pela linha de pesquisa e pela constituição do estudo sobre os Conselhos Escolares foi motivado pelas experiências na Educação Básica e Superior, em escolas, Secretarias de Educação do Estado de Rondônia e do Município de Porto Velho (RO), Instituição de Ensino Superior da rede privada de ensino.

Na Rede Pública Estadual de Ensino, várias foram as oportunidades de vivenciar as expectativas e dilemas da institucionalização da política de Conselhos Escolares: a participação como membro na Comissão de Conselhos Escolares dentro da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia (SEDUC), criada em setembro de 2009, para discutir e encaminhar as ações necessárias para a implantação dos Conselhos Escolares; a participação no Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares (Fase I e Fase II) ofertado para técnicos da SEDUC-RO; a participação em eventos de formação, específicos dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em 2010 e a participação nos Encontros Nacionais (II, III, IV, V e VI), no contexto do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares¹ em Brasília. Do mesmo modo, a experiência de participar da equipe de implantação/institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino entre 2011 e 2013; o intercâmbio e relacionamento com outros técnicos das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e, também, com diretores escolares e conselheiros escolares das escolas de diferentes municípios.

Na impossibilidade de abranger todos os aspectos da política de gestão democrática, implantada em Rondônia em uma única pesquisa, foi feita a opção de priorizar a discussão sobre as políticas de Gestão Democrática em Rondônia, com um recorte de investigação no processo de institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares.

¹Criado pela Portaria MEC nº 2.896, de 16 de setembro de 2004, visa desenvolver ações de fomento à implantação e ao fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas públicas de Educação Básica. No endereço eletrônico <http://www.conselhoescolar.virtual.ufc.br/conselheiro> é possível ter acesso às ações e projetos de formação desenvolvidos no âmbito do programa.

O contexto educacional da atualidade evidencia, no bojo de suas políticas públicas, os preceitos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei n.º 9.394/96 (BRASIL, 2008) e do Plano Nacional de Educação (PNE) Lei n.º 13.005 de 25.06.2014 (BRASIL, 2014a) prescrevem princípios de gestão democrática para escola pública. Essas políticas pressupõem, por exemplo, a inserção e participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares, como ponto de partida para o fortalecimento da autonomia da escola, descentralização do poder de tomada de decisões e exercício da democracia participativa. A ampliação dos espaços de participação popular na sociedade e, no contexto escolar, se constitui não em algo consumado, mas como um dos resultados das lutas em prol da democratização da educação e da sociedade.

Ao lado da escolha democrática dos diretores, Grêmio Estudantil e elaboração coletiva do Projeto Político-pedagógico, o Conselho Escolar tem sido apresentado como um dos mecanismos de gestão democrática da escola pública, capaz de socializar o poder na escola, fomentar a cultura organizacional participativa e de corresponsabilidades e democratizar a organização escolar.

O processo de implantação da política dos Conselhos Escolares teve início na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia oficialmente em 2011. Contudo, desde 2009 já havia uma organização por parte da SEDUC com esse objetivo. Em 2013, o Governo do Estado liderou a proposta da Lei n.º 3018 - Lei da Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, sancionada em 17 de abril de 2013 (RONDONIA, 2013b).

O diálogo com gestores e técnicos das CREs e da SEDUC foi fornecendo evidências de que a implantação dos Conselhos Escolares, apesar de ainda não ter alcançado expressividade concreta na mudança das práticas escolares de gestão, sinalizava para a construção de novos espaços de participação na gestão escolar.

Diante deste quadro, compreende-se a relevância da pesquisa ao analisar os fatores que contribuem e/ou limitam a atuação dos Conselhos Escolares na organização da gestão escolar nas dimensões administrativa, pedagógica e financeira. Para isso, a análise do contexto histórico das políticas educacionais de gestão educacional no Brasil possibilitará importantes reflexões quanto ao alinhamento entre as políticas públicas de regulamentação da organização e funcionamento do Conselho Escolar na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia e as propostas do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE).

A relevância da temática está na necessidade de ampliação de investigações sobre os mecanismos de gestão democrática, institucionalizados nas políticas educacionais, demonstrando o processo de implantação e fortalecimento na Rede Pública Estadual de Ensino

em Rondônia, caracterizando as contribuições e os fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares para a gestão democrática.

Assim, a pesquisa pretendeu investigar como ocorreu o processo de institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia, suas contribuições na gestão da escola e os fatores limitantes de seu fortalecimento, no contexto das políticas educacionais no Brasil.

Considerando essa assertiva, a pesquisa buscou responder as seguintes questões norteadoras:

- a) Quais as estratégias de planejamento/práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação para institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino?;
- b) Quais fatores limitam o fortalecimento da política dos Conselhos Escolares?;
- c) Quais as contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escola?

Deste modo, a pesquisa tem como objetivo geral:

- Analisar o processo de institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia.

Os objetivos específicos estão assim definidos:

- a) Descrever as estratégias de planejamento/práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação para a institucionalização dos Conselhos Escolares;
- b) Identificar as estratégias da Secretaria de Estado da Educação para o fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- c) Identificar os fatores limitantes do fortalecimento da política dos Conselhos Escolares;
- d) Levantar as contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escola.

O estudo se caracteriza como descritivo e desenvolveu-se na abordagem qualitativa.

Na coleta de dados utilizou-se a pesquisa documental, entrevistas não estruturadas com técnicos da Secretaria Estadual de Educação e questionários com conselheiros escolares.

Assim, a dissertação possui cinco seções. Nesta Introdução apresentam-se a problemática, a justificativa, os objetivos, os aspectos metodológicos e a organização das seções da pesquisa.

A segunda seção referente ao delineamento da pesquisa caracteriza-se em apresentar o enfoque metodológico da pesquisa desenvolvida na abordagem qualitativa, os procedimentos da coleta que envolveu a pesquisa documental, entrevistas e questionários e análise dos dados, tendo como referencial o método da análise dos conteúdos de Bardin (2016).

A terceira seção é destinada a apresentar o Estado e sua relação com a democracia no contexto das políticas públicas. Nela, explicita-se a constituição do Estado, teoria democrática e a questão da representação presente na democracia contemporânea, seus ideais e as consequências desfavoráveis na relação com o capitalismo. Esses elementos contribuíram para descrever os aspectos teóricos que fundamentam as políticas públicas na Educação Brasileira. Foram trazidas ao diálogo as contribuições dos clássicos Thomas Hobbes (2015), John Locke (2005), Rousseau (2008), Marx (2010) e Hannah Arendt (2005; 2007), além de autores contemporâneos como Gruppi (2001), Bobbio (1986; 2000a; 2000b), Dallari (1998), Rosenfield (2008), Dahl (2001), entre outros.

Na quarta seção, discutem-se os elementos da política educacional de gestão democrática no contexto das políticas públicas sob influência das diretrizes dos organismos internacionais nas reformas do Estado e da educação brasileira, a partir de Libâneo, Oliveira e Toschi (2005), Sander (2005; 2008), Silva (2002b), Silva (2005b), Oliveira (1998; 2015), Fonseca (1998), entre outros; contexto histórico-legal das políticas educacionais e gestão democrática da educação no Brasil, sob a ótica teórica de Paro (2001a; 2001b; 2012; 2016), Prais (1990), Libâneo, Oliveira e Toschi (2005); e ainda, aspectos da escola como organização sujeitos à administração gerencial (LIMA, 2003), que possui relativa autonomia (BARROSO, 1996; 2005; 2013).

A quinta seção explicita a política dos Conselhos Escolares no Brasil, a partir dos fundamentos históricos, legais e conceituais. Também se aponta para o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: criação, organização e movimento. Para fundamentar a seção buscaram-se elementos da pesquisa bibliográfica pautados em Werle (2003), Brasil (2004a, 2004b), Gohn (2000, 2003, 2006), Conti e Silva (2010), Félix (2012), entre outros.

Na sexta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica destacando os Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia: institucionalização e fortalecimento. Na organização da análise documental foram organizados dois eixos onde são discutidas as estratégias da SEDUC – RO para a implantação e os aspectos históricos, legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares.

Na análise dos dados das entrevistas e questionários, foram organizados 3 (três) eixos temáticos: 1. Estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares; 2. Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares; 3. Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática. Cada eixo engloba as categorias emergentes dos relatos dos entrevistados e das respostas dos questionários.

As Considerações Finais apresentam os principais resultados encontrados em relação ao objeto da pesquisa, recomendações com vistas ao fortalecimento da política de gestão democrática e Conselhos Escolares.

2 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Nesta seção está delineado o tipo de pesquisa, o campo da investigação, os sujeitos pesquisados, bem como as técnicas e os instrumentos de coleta de dados, e, ainda, os procedimentos de análise dos dados. Os pressupostos teóricos e metodológicos norteadores foram embasados em Sánchez Gamboa (1998), Duarte (2004), Ludke e André (1986), Bardin (2016), e outros.

O projeto de pesquisa foi submetido à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Rondônia, conforme exige o Protocolo de Pesquisa da Resolução 196/96, o qual foi registrado na Plataforma Brasil em 21 de agosto de 2015, sob o registro CAAE: 48686715.1.0000.5300, e aprovado em 23 de outubro de 2015 (Anexo 1).

2.1 Abordagem metodológica

A abordagem metodológica adotada foi a qualitativa por considerar as contradições do objeto de estudo em seu contexto, partindo da premissa de que “[...] o homem é tido como ser social e histórico, embora determinado por contextos econômicos e culturais, é o criador da realidade social e o transformador desses contextos [...]” (SÁNCHEZ GAMBOA, 1998, p. 126). Esta visão caracteriza-se pelo homem capaz de educar-se, libertar-se e transformar a realidade gestando novas realidades sociais.

O enfoque qualitativo representa compreender o fenômeno com a finalidade de descrever o tema, interpretar os valores e suas relações, integrando o pensamento e a realidade institucional e social em que o pesquisador e pesquisado são sujeitos e estão inseridos. A esse respeito Minayo (2004, p. 101) afirma “[...] a investigação qualitativa requer, como atitudes fundamentais, a abertura, a flexibilidade, a capacidade de observação e interação com o grupo de investigadores e com os atores sociais envolvidos”.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, tomando como base a afirmativa de Duarte (2004, p. 222):

Portanto, os dados de uma pesquisa desse tipo serão sempre resultado da ordenação do material empírico coletado/construído no trabalho de campo, que passa pela interpretação dos fragmentos dos discursos dos entrevistados, organizados em torno de categorias ou eixos temáticos, e do cruzamento desse material com as referências teórico/conceituais que orientam o olhar desse pesquisador.

Neste aspecto, a pesquisa descritiva teve como finalidade extrair os elementos significativos para a coleta e análise dos dados, pois se propõe a realizar uma descrição dos fatos e fenômenos de dada realidade no contexto da coleta, organização e classificação dos dados, nas relações entre variáveis do objeto de estudo.

2.2 Procedimentos metodológicos da coleta de dados

Os procedimentos metodológicos envolveram: a) revisão da literatura com a pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; c) entrevista semiestruturada e; d) questionário.

Na revisão da literatura realizada por meio da pesquisa bibliográfica buscou-se aprofundar os seguintes elementos teóricos: relação entre Estado e democracia, políticas públicas e gestão democrática no Brasil, as questões da legislação, da autonomia e mecanismos de participação, as políticas públicas dos Conselhos Escolares - fundamentos históricos, legais, conceituais e funcionamento dos Conselhos Escolares, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Esses elementos foram discutidos nas seções 3, 4 e 5.

Com a finalidade de estabelecer um referencial teórico e conceitual, a pesquisa bibliográfica permitiu uma ampla cobertura do objeto de estudo que envolveu leitura de artigos, livros, periódicos, dissertações e teses e legislação brasileira. Envolveu as seguintes etapas: a) exploração/seleção das fontes bibliográficas relacionadas à temática e às problemáticas; b) leitura seletiva do material levantado; elaboração de resumos e c) fichamento de parágrafos, capítulos ou das obras selecionadas; d) ordenação e análise do material resumido e/ou fichado; e) conclusões a partir dos objetivos da pesquisa. Essa foi uma etapa da pesquisa que se estendeu desde o período anterior à coleta de dados até o período das análises.

Todas as disciplinas cursadas durante o Mestrado deram suporte para a definição do referencial teórico, principalmente, a Disciplina de Estado e Políticas Pública em Educação, ministrada pela Professora. Dra. Marilsa Miranda de Souza, por trazer à discussão, elementos teóricos sobre o papel do Estado no desenvolvimento do sistema educacional, a política educacional no contexto das políticas públicas e as perspectivas e tendências das políticas educacionais expressas nas reformas, projetos educacionais e na legislação do ensino.

A etapa da pesquisa de campo ocorreu no período de outubro de 2015 a setembro de 2016 e envolveu a coleta de documentos oficiais e técnicos junto ao setor do Núcleo de Gestão Democrática, pertencente à Gerência de Gestão Escolar da Secretaria de Estado da Educação e a realização das entrevistas e questionários.

Inicialmente, a pesquisa documental envolveu a leitura seletiva, identificação dos conteúdos e análise de documentos do tipo oficial (decreto, portaria, lei) e do tipo técnico (guias, caderno, projeto e relatórios de gestão) elaborados no processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia.

Dentre as vantagens da pesquisa documental destacam-se a estabilidade e riqueza da fonte dos dados que podem ser consultados sempre que necessário e ainda servir de base para outros estudos, à contextualização das informações e a possibilidade de complementarem informações obtidas em outras técnicas (LUDKE E ANDRÉ, 1986).

Foi realizado levantamento de documentos oficiais que fixam diretrizes e orientações para a implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares e, constituíram-se em objeto de análise, como demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 – Documentos oficiais utilizados na pesquisa

Ord.	Documento	Objetivo do Documento	Mês/ano
01	Decreto n.º 15866, de 29 de abril de 2011.	Instituir os Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino da Rede Pública Estadual e dispõe sobre sua organização.	Abr./2011
02	Portaria n.º 1.345 /11 - GAB/SEDUC.	Estabelecer diretrizes operacionais para implantação de Conselho Escolar nos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual que atende a Educação Básica.	Jun./2011
03	Guia de Orientações para Implantação dos Conselhos Escolares/2011.	Subsidiar o processo de implantação, organização e funcionamento dos Conselhos Escolares.	Jun./2011
04	Caderno de orientações para o Fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Subsidiar as Coordenadorias Regionais de Educação e escolas com orientações e reflexões necessárias ao fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares.	Set/2012
05	Lei n.º 3.018, de 17 de abril de 2013.	Regulamentar a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências.	Abr./2013
06	Portaria n.º 0219/2014- GAB/SEDUC.	Estabelecer normas complementares para organização e fortalecimento dos conselhos escolares nas escolas da Rede Pública Estadual e dá outras providências.	Fev./2013
07	Portaria n.º 55, de 27 de novembro de 2014.	Institui as Coordenações Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Nov./2014

Fonte: Banco de dados da pesquisadora (2015-2016).

Os documentos do tipo técnico, coletados em pesquisa de campo junto à Rede Pública Estadual de Ensino são apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 - Documentos Técnicos utilizados na pesquisa

Ord.	Documento	Mês/Ano
01	Projeto de implantação dos Conselhos Escolares na Rede de Ensino Estadual do Estado de Rondônia.	2009
02	Relatório da Comissão de Conselhos Escolares.	2010
03	Relatório da Comissão Permanente de Gestão Democrática – Conselhos Escolares.	2011
04	Relatório Anual da Coordenação de Gestão Democrática.	2012
05	Relatório da Coordenação de Gestão Democrática – 1º Semestre	2013
06	Relatório de Atividades dos Conselhos Escolares	2014
07	Relatório de Atividades dos Conselhos Escolares	2015
08	Avaliação do Curso de Formação para Conselheiros Escolares	2016

Fonte: Banco de dados da pesquisadora (2015-2016).

Os documentos constantes no Quadro 1 e Quadro 2 deram suporte para a organização da Seção 6 que trata dos resultados da pesquisa sobre processo de institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia, mais especificamente na Subseção 6.1 - A institucionalização dos Conselhos Escolares.

Os instrumentos de coleta de dados da entrevista semiestruturada realizada com técnicos da Secretaria de Estado da Educação e os questionários, com questões abertas e fechadas, aplicados aos conselheiros escolares, tiveram como objetivos norteadores: identificar as estratégias da Secretaria de Estado da Educação para o fortalecimento dos Conselhos Escolares; identificar os fatores limitantes do fortalecimento da política dos conselhos escolares; levantar as contribuições dos conselhos escolares na gestão democrática da escola.

A opção pela entrevista ocorreu por abranger maior quantidade de informações a respeito do objeto de pesquisa, por caracterizar-se em um instrumento flexível para a obtenção

de informações e próprio para pesquisa educacional, e pela possibilidade ampla de interação que se cria entre entrevistado e entrevistador.

Em relação à utilização da entrevista semiestruturada em pesquisas educacionais, Duarte (2004, p. 215) entende que:

Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelece no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

Para atingir os objetivos pretendidos foram considerados os seguintes critérios de inclusão dos sujeitos:

a) ser técnico da Secretaria de Estado da Educação ou do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e estar direta ou indiretamente envolvido em atividades de fomento da política dos Conselhos Escolares;

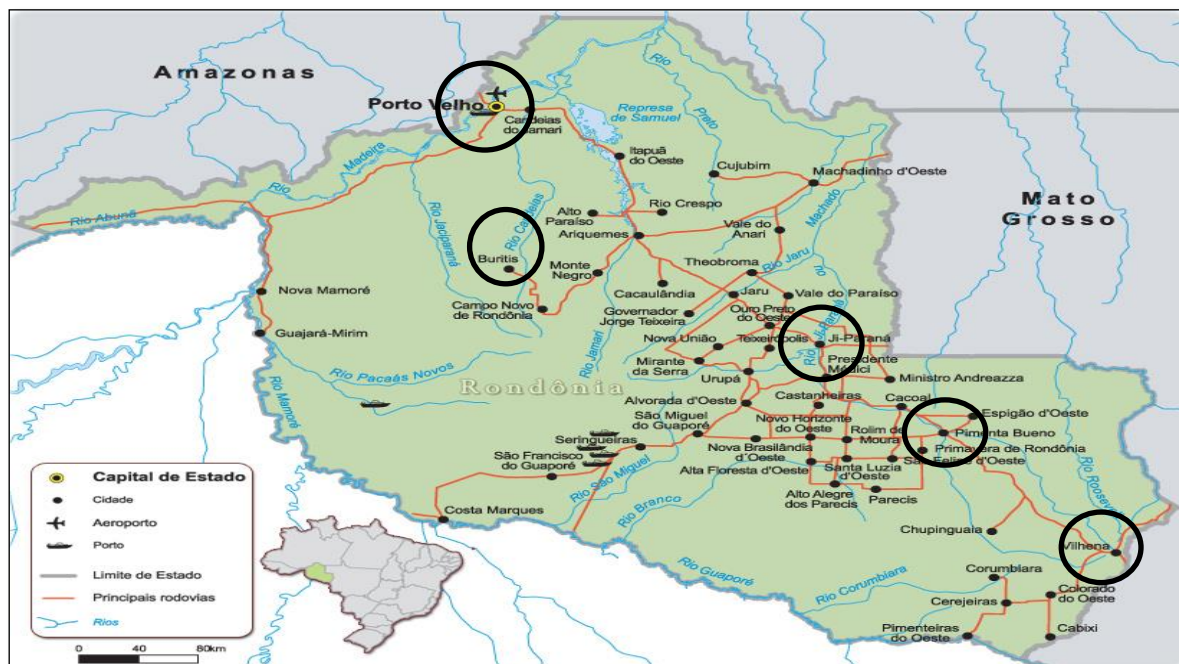
b) ter participado direta ou indiretamente do processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares.

A identificação e seleção dos sujeitos foram realizadas a partir de levantamento prévio junto ao Núcleo de Gestão Democrática da SEDUC, que forneceu quadro atualizado com dados dos técnicos das CREs, que atuam nos municípios da jurisdição da CRE com a política dos Conselhos Escolares. Também foram entrevistadas técnicas da Coordenação de Gestão Democrática (CGD) e o Coordenador Geral da Coordenação Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Foram entrevistadas técnicas de cinco (5) CREs. Ao todo foram dezoito (18) CREs no âmbito da SEDUC, consideradas instâncias administrativas de atuação intermediária subordinada à SEDUC, responsáveis pelas escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, conforme áreas de abrangência geográfica. Dentre suas funções está a implantação e implementação de políticas da SEDUC.

A fim de dar maior visibilidade aos locais de atuação das entrevistadas destacam-se no Mapa da Figura 1 as cinco (5) CREs em que foram realizadas as entrevistas:

Figura1 – Mapa de Localização das Coordenadorias Regionais de Educação envolvidas nos lócus da pesquisa



Fonte: <https://www.google.com.br/search?q=municipios+de+rondonia>, 2016.

O local e abrangência das entrevistas totalizaram cinco (05) municípios do Estado de Rondônia: Porto Velho, Buritis, Ji-Paraná, Pimenta Bueno e Vilhena.

O Quadro 3 demonstra o local de atuação, a jurisdição de abrangência, e a quantidade de técnicas entrevistadas:

Quadro 3 – Caracterização do local de atuação das técnicas entrevistadas

Ord.	Local de atuação	Jurisdição	Número de entrevistadas
01	Coordenação Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Coordenação Nacional que abrange todos os Estados	01
02	Coordenação de Gestão Democrática/SEDUC.	Coordenação Estadual Abrange todas as CREs	03
03	Coordenadoria Regional de Educação de Buritis.	Buritis, Campo Novo de Rondônia, Jacinópolis, Rio Pardo, Minas Novas.	03
04	Coordenadoria Regional de Educação de Porto Velho.	Porto Velho, Candeias do Jamari, Itapuã do Oeste.	01
05	Coordenadoria Regional de Educação de Ji-Paraná.	Ji-Paraná, Alvorada do Oeste, Presidente Médici, Urupá.	02
06	Coordenadoria Regional de Educação de Pimenta Bueno.	Pimenta Bueno, Parecis, Primavera de Rondônia, São Felipe.	02
07	Coordenadoria Regional de Educação de Vilhena.	Vilhena, Colorado, Cabixi, Chupunguaia.	01
Total de profissionais entrevistados			13

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2016).

Foram realizados contatos telefônicos para explicação dos objetivos da pesquisa e agendamento das entrevistas. Com o objetivo de preservar a identidade das entrevistadas, adotamos a sigla “T”, seguida do número de ordem da transcrição da entrevista para designar cada entrevistada.

As entrevistadas demonstraram satisfação em compartilhar seus conhecimentos sobre a temática. As entrevistas transcorreram de forma tranquila e interativa, conforme afirmam Ludke e André (1986, p. 33, 34):

[...] entrevista a relação que se cria é de interação, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Especialmente nas entrevistas não totalmente estruturadas, onde não há a imposição de uma ordem rígida de questões, o entrevistado discorre sobre o tema proposto com base nas informações que ele detém e que no fundo é a verdadeira razão da entrevista. Na medida em que houver um clima de estímulo e de maneira notável e autêntica.

Todas as entrevistas foram gravadas, posteriormente, transcritas e submetidas, via e-mail, ao crivo das entrevistadas antes de serem analisadas. Esse processo permitiu ao entrevistado completar e destacar informações que, por ventura, tenham sido esquecidas no momento da entrevista, privilegiando, assim, o sujeito da pesquisa. Apenas uma (01) técnica solicitou supressão de parte da entrevista, a qual citava nomes de escolas de seu município.

As gravações tiveram uma média de vinte e seis minutos (26’) a cinquenta minutos (50’) e foram realizadas pela própria pesquisadora. O período de realização se estendeu de agosto de 2015 a junho de 2016. Isso ocorreu devido ajustes nas agendas, tanto da pesquisadora, quanto dos entrevistados.

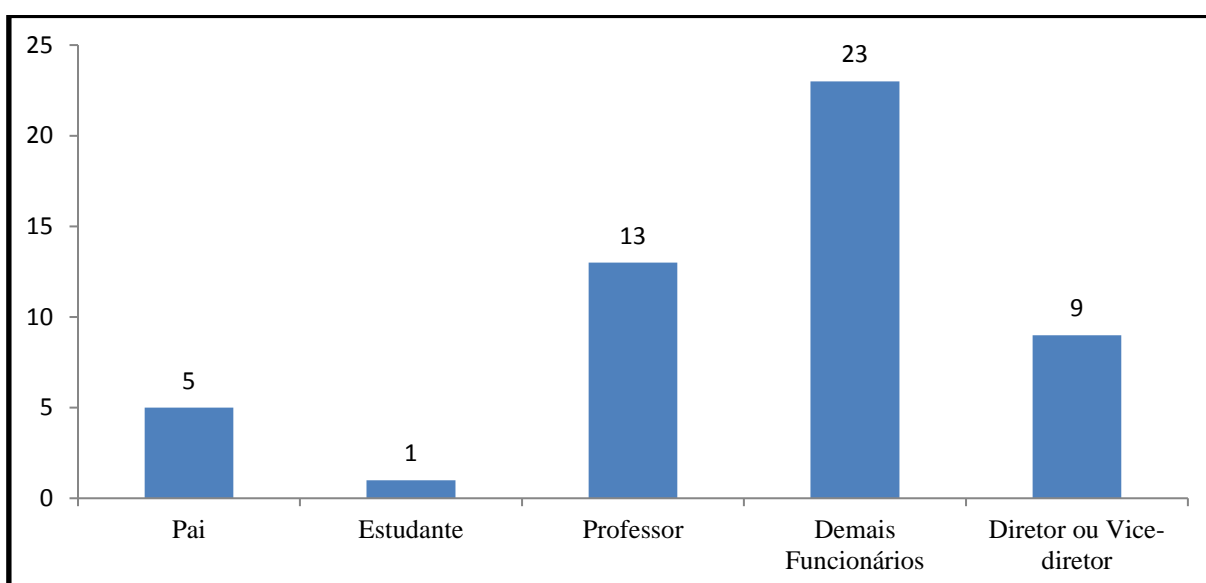
A entrevista semiestruturada (Apêndice A e B) foi composta de questões que garantiram espaço para inclusão de outros pontos no transcorrer da entrevista, de interesse da pesquisadora e do entrevistado, garantindo manifestação de outros pontos não inseridos na pergunta inicial. Esse processo de interação e liberdade de fala ao entrevistado forneceu informações importantes para a organização das categorias de análise da pesquisa.

Em relação ao questionário (Apêndice C), como instrumento de coleta de dados, a opção ocorreu por considerar ser um instrumento capaz de economizar tempo e atingir um número maior de sujeitos simultaneamente. O questionário foi construído no sistema de formulários *online* no *Google Docs*, testado com sujeitos aleatórios e depois da testagem finalizado. Os sujeitos que responderam os questionários foram conselheiros escolares da Rede Pública Estadual de Ensino.

A escolha deste recurso se justificou por possibilitar uma amostragem que envolvesse conselheiros de várias localidades do Estado. Inicialmente, foram realizados contatos telefônicos e por e-mail com os tutores do Curso de Formação de Conselheiros Escolares, em andamento no segundo semestre de 2015, a fim de estabelecer parceria e coletar os e-mails dos conselheiros escolares da Rede Estadual que estavam fazendo curso, e, posteriormente, enviar-lhes o link dos questionários, com a opção ou não de contribuir com a pesquisa. Dos dezenove (19) tutores, dezoito (18) foram contatados por telefone e demonstraram receptividade ao pedido de colaboração para o envio do *link* para os conselheiros, dois (02) contatados por e-mail, não responderam a solicitação e colaboração.

No mês de outubro de 2015, foi encaminhado o link do questionário para tutores dos seguintes municípios: Cacoal, Cerejeiras, Jaru, Ji-Paraná, Ouro Preto, Pimenta Bueno, Rolim de Moura, Vilhena, Guajará Mirim, Porto Velho e São Francisco. Até o mês de dezembro de 2015, apenas seis (6) questionários haviam sido respondidos. Diante desse resultado, a estratégia de aplicação dos questionários foi alterada, e os questionários passaram a ser entregues nas escolas aos cuidados de um conselheiro escolar. Foram aplicados questionários nos municípios de Porto Velho, Buritis e Pimenta Bueno, totalizando cinquenta e um (51) questionários. Assim, o período de recepção dos questionários se estendeu de outubro de 2015 a setembro de 2016. A Figura 2 demonstra a quantidade dos conselheiros participantes e o segmento que representa no Conselho Escolar:

Figura 2 - Gráfico do quantitativo de conselheiros escolares participantes da pesquisa



Fonte: Dados da Pesquisa (2016).

Utilizou-se o Termo de Anuência (Apêndice D) da SEDUC para realização da pesquisa e coleta de materiais junto à Coordenação de Gestão Democrática (CGD/SEDUC) e CREs e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice E), assinado pelos entrevistados.

2.3 Análise dos dados

Na última etapa da pesquisa, os dados foram analisados, utilizando-se o método da análise de conteúdo, definida por Bardin (2016, p. 37) “[...] como o conjunto de técnicas de análise de comunicações [...]”, utilizando procedimentos de descrição do conteúdo das mensagens:

[...] que procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça [...] visa o conhecimento de variáveis [...] por meio de um mecanismo de dedução com base nos indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares (BARDIN, 2016, p. 50).

Os dados empíricos coletados nas entrevistas e questionários foram organizados e analisados, utilizando as três fases propostas por Bardin (2016): a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A autora esclarece que a pré-análise possui três missões: “[...] a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final (p. 125)”. Nesta fase foi realizada a leitura de todo material das entrevistas e questionários e realizou-se a seleção das ideias que orientaram o *corpus* da investigação, o foco da atenção da pesquisa.

Na fase da exploração do material e tratamento, os dados das entrevistas e questionários foram codificados e agregados pelas similaridades e frequência das respostas, gerando categorias temáticas de análise. Foi realizado um agrupamento levando em consideração os elementos em comum fornecendo “uma representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 2016, p. 149) e modo a refletir “[...] as intenções da investigação [...]” (p. 150). Assim, as categorias foram criadas *a posteriori*, emergindo das falas dos sujeitos. O trabalho de extrair dos dados seus significados foi constituído de um ir e vir ao material na busca de refinar as informações neles contidas, a fim de que as categorias fossem válidas, pertinentes ao estudo em foco, à problemática, aos objetivos e à fundamentação teórica.

O desenho das categorias temáticas emergentes (*a posteriori*) das entrevistas e questionários foi organizado em três eixos temáticos, com suas respectivas categorias:

- Eixo Temático I - Estratégias da Secretaria de Estado da Educação para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Categorias: a) Ações de Monitoramento e Assessoramento; b) Formação Continuada dos Conselheiros Escolares;
- Eixo Temático II - Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares. Categorias: a) Gestão Centralizada; b) Condicionantes da Participação;
- Eixo Temático III - Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática. Categoria: a) Participação nas tomadas de decisão.

Com respaldo no referencial teórico, na fase da interpretação inferencial foram estabelecidas relações entre as informações levantadas e a realidade educacional e social ampla, após a exploração do material e organização das categorias passou-se ao tratamento dos resultados e interpretação que consistiu na captação dos conteúdos manifesto.

3 ESTADO E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A temática de políticas públicas de gestão democrática exige a compreensão das múltiplas relações existentes entre Estado e Sociedade. Ao Estado cabe a responsabilidade pelo ordenamento das políticas públicas sociais, e, para entender essas relações buscou-se contextualizar o pensamento clássico sobre o qual se fundamenta o Estado liberal e suas contribuições para o fortalecimento da democracia representativa, cujo ideário se faz presente também, nas políticas públicas educacionais de gestão democrática, entre elas a dos Conselhos Escolares.

A partir desta reflexão, nesta seção, são apresentados os fundamentos do Estado Liberal e a questão da representação presente na democracia contemporânea de concepção liberal. Para tanto, buscamos suporte teórico nos clássicos, Thomas Hobbes (2015), John Locke (2005), Rousseau (2008), Marx (2010) e Hannah Arendt (2005; 2007; 2012), além de autores contemporâneos como Gruppi (2001), Bobbio (1986; 2000a; 2000b), Dallari (1998), Rosenfield (2008), Dahl (2001), entre outros.

Para ampliar a compreensão dos processos da democracia contemporânea estabelecemos um diálogo com Robert Dahl (2001), Norberto Bobbio (1986; 2000a), dentre outros, a fim de abordar os benefícios que tornam a democracia desejável como forma de governo no Estado Democrático, mas também, as consequências desfavoráveis da relação entre capitalismo e democracia. Dentre as consequências buscamos em Rosenfield (2008), Streck e Moraes (2006), Martorano (2007) e Hannah Arendt (2005; 2007; 2012) tratar sobre a crise da democracia representativa, a apatia política dos indivíduos e seu distanciamento da esfera pública.

Portanto, a partir dessas discussões, espera-se fornecer subsídios para compreender aspectos do pensamento político e filosófico a respeito do Estado e da democracia sobre os quais se constroem as políticas educacionais de gestão democrática.

3.1 A constituição do Estado e da democracia

A história da formação das sociedades sempre esteve permeada pela ação do homem sobre a natureza e pelas relações dos homens entre si, as quais evoluíram da barbárie à civilização, formando as sociedades de classe: o escravismo, o feudalismo e o capitalismo. Neste processo, destaca-se o surgimento do Estado, que na sociedade moderna é a instituição

de dominação da burguesia responsável por controlar e superar a grande demanda de problemas de origem diversas existentes na sociedade capitalista.

Barker (1978, p. 27) considera que “[...] a cidade grega é a unidade de vida social [...]”, que representa a constituição de um povo do que podemos considerar de cidadania. Deste modo, “para os gregos, *polis* significava sempre uma comunidade e não uma área territorial”. Assim, as cidades gregas passam a se constituir como elementos fundamentais para a formação do homem grego: “[...] Para a mente grega, o Estado tem o direito de existir autonomamente, e de se autogovernar, o papel do indivíduo é o de contribuir para a sua existência” (BARKER, 1978, p. 35).

Neste aspecto, a democracia grega era restrita a poucos, em que apenas os homens nascidos de pais e mães atenienses, os adultos livres e cumpridores de suas obrigações militares que eram considerados cidadãos.

Platão concebe na República que a história do pensamento ocidental se debruçou sobre a democracia e como tal concebeu uma análise rigorosa de um sistema de governo popular na observância de que a *politeia* democrática se evidencia na relação das ações dos cidadãos na *polis*. Neste caso, o sistema ateniense de democracia implicava para Platão, a constituição de um exercício do poder por meio do sorteio, o que se reflete na dinâmica e em um questionamento de que o debate político poderia se tornar inócuo, uma vez que tais pessoas não exerceriam com profissionalismo o exercício do poder.

Por sua vez, Aristóteles (2002, 1275a) considerava que o homem é um animal político, ou seja, “que vive na *pólis*”. O ser político deveria ser o cidadão cujo cerne da civilização grega implicava na participação nos assuntos da cidade, e, como tal se, a *politeia*, ou seja, o exercício da cidadania como um bem inestimável cuja participação integral se caracteriza pela política da cidade-estado. Concebeu, pois, três regimes políticos, o da monarquia, aristocracia e democracia. Assim, a Aristocracia é o poder dos melhores, os *aristoi*, excelentes e que podem ser concebidos pelo *aretê*, ou seja, a excelência do herói, e que não se distingue apenas do poder de um só, mas dos melhores. Neste aspecto, a democracia pode ser compreendida pelo regime dos melhores (ARISTÓTELES, 2002, 1275a).

A ideia da democracia ateniense é analisada sob o ponto de vista da esfera pública o domínio da vida política, exercido pela participação através da ação, ou seja, da práxis e do discurso (*lexis*). A participação dos assuntos da polis implica nem superar as necessidades da vida privada, o que de fato era necessário para se ascender à vida pública. É pelo poder da palavra e da persuasão que substitui o poder da força e neste caso, evidencia-se a dominação sobre a propriedade, conforme as análises de Arendt (2012).

O reflexo de uma sociedade grega para alcançar a propriedade teve consequências diretas na formação de um território romano, destacando-se pelo poder autocrático e tirano. Tais elementos tiveram suas consequências na formação do governo e dos poderes que foram se constituindo após a queda do Império romano e a formação da idade média.

Na sociedade política medieval, a caracterização do Estado pode ser entendida como um processo do cristianismo como nova religião do estado, as invasões dos bárbaros e o contexto feudal, enquanto sistema econômico e social. Neste período, valoriza-se enormemente a posse da terra, e os meios de subsistência que se destacavam pelos poderes relacionados à situação patrimonial dos feudos. Com a posse da terra, o sistema administrativo exigia uma organização militar tanto para a conquista de novos territórios. Com a utilização do assim chamado “capitalismo comercial” representou a intensidade das atividades comerciais medievais, e como tal ampliam a noção de território na Europa para novas conquistas na América e na África. Esta economia ficou marcada por uma burguesia, e consequentemente o poder do Estado monárquico teve o seu desenvolvimento no contexto dos séculos posteriores.

A respeito da configuração do estado medieval, Norbert Elias (1993) entende que o estado medieval se configura como monopolista que passa pela burguesia e pelo clero. Consequentemente, o monopólio do rei se faz valer no estado medieval considerando uma administração monopolista: “O monopólio privadamente possuído por um único indivíduo ou família cai sob o controle de um extrato social mais amplo e se transforma como órgão central do Estado, em monopólio público” (ELIAS, 1993, p. 101).

Durante a idade média, o Estado ainda era universalmente uma instituição cristã, sendo necessário proteger e difundir a fé. Assim, a lei canônica estabeleceu que o Estado devesse punir os hereges, e eventualmente articulou-se o conceito de uma única sociedade. Assim, o estado medieval caracterizou-se por um contexto social e político na esfera das relações sociais, políticas e econômicas que contribuiu para o monopólio do rei.

Neste contexto, na obra “Cidade de Deus”, Santo Agostinho tinha a ideia de que deveria existir uma comunidade cristã universal chefiada pelo papa, e assim sendo, para ele, a Igreja e o Estado deveriam estar unidos. Deste modo, a Igreja lutou para libertar-se da intrusão dos governantes seculares, tornando-os emancipados com o controle direto de Bizâncio, sendo que foram os francos, a primeira nação bárbara que abraçou o cristianismo católico, entendendo que a dinastia dos carolíngios prestou grandes serviços a Igreja e aos papas. Esta configuração é analisada por Arendt (2012, p. 72):

A Igreja precisa da política e, na verdade, tanto da política mundana dos poderes seculares como da própria política religiosa ligada ao âmbito eclesiástico, para poder manter-se e afirmar-se na terra e neste mundo do lado de cá - enquanto Igreja visível, ou seja, ao contrário da invisível cuja existência apenas acreditada continuou sem ser molestada, em absoluto, pela política. A política precisava da Igreja - não apenas da religião, mas sim da existência espacial palpável das instituições religiosas -, a fim de provar sua razão de ser mais elevada, por causa de sua legitimação.

Esta análise pontuada por Arendt (2012) evidencia que a política do Estado está relacionada com os interesses da Igreja Católica que exerceu uma forte influência sobre o Estado com a finalidade de impor o Catolicismo como religião oficial. Neste contexto, as necessidades do Estado e da Igreja passam a ser constitutivas para a realidade da vida política, social e econômica, e que representam o conteúdo das políticas específicas do feudalismo.

Para Maquiavel (1469-1527), especificamente na obra “O Príncipe”, o Estado estabelece poder e dominação sobre os cidadãos pelo exercício de poder do soberano, ou seja, o Príncipe. A este respeito Gruppi (2001, p. 10) afirma:

O Estado, para Maquiavel, não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, segundo afirmava Aristóteles. Também não é mais - como para os pensadores da Idade Média - uma preparação dos homens ao Reino de Deus. Para Maquiavel o Estado passa a ter suas próprias características, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis.

Em sua obra a respeito de Maquiavel, Gramsci avalia que “O Príncipe” é uma análise do moderno príncipe que não é um indivíduo em si mesmo, mas um organismo vivo denominado de partido político que foi a primeira célula da vontade geral e coletiva que em seguida tendem a se tornar gerais e universais (GRAMSCI, 1984, p. 6).

Maquiavel fornece à teoria do Estado o elemento da dominação, da imposição da ordem, representado por ele, na figura do Príncipe, a quem caberia evitar o caos, barbárie, e o estabelecimento da ordem necessária para a manutenção do poder. Ocupa-se de romper com a perspectiva de como as coisas deveriam ser (relacionado à ética moral), para o estudo de como as coisas são como o homem constrói o Estado. Uma teoria realista que estuda os resultados da ação política de forma científica e crítica (GRUPPI, 2001).

No século XVII, a ideia de Estado passou a ser analisada do ponto de vista político, da sua organização e atuação. O conceito de soberania e os fundamentos da teoria moderna de Estado começaram a surgir com Thomas Hobbes (1588-1679). Ele parte do princípio de que o ser humano é mal por natureza, e por isso vive em um Estado de Natureza, possui liberdade de

uso de seu poder individual para garantir o direito à vida, uma vez que, no estado de natureza, não existem regras e leis que criam a ordem.

Para Hobbes (2015, p. 48) o Estado de Natureza é ruim, negativo, o que gera uma situação permanente de medo, insegurança. Então, os homens fazem um contrato ou pacto de transferência de seus direitos naturais ao Estado:

Abandona-se um direito simplesmente renunciando a ele, ou transferindo-o para outrem. Simplesmente renunciando, quando não importa em favor, de quem irá redundar o respectivo benefício. Transferindo-o, quando com isso se pretende beneficiar uma determinada pessoa ou pessoas. Quando de qualquer destas maneiras alguém abandonou ou adjudicou seu direito, diz-se que fica obrigado ou forçado a não impedir àqueles a quem esse direito foi abandonado ou adjudicado o respectivo benefício, e que deve, e é seu dever, não tornar nulo esse seu próprio ato voluntário; e que tal impedimento é injustiça e injúria, dado que é *sine jure*, pois se transferiu ou se renunciou ao direito.

O pensamento de Hobbes a respeito do surgimento do Estado está na garantia da segurança, e por isso, torna-se portador de poder soberano, absoluto. “É desta instituição do Estado que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido” (HOBBS, 2015, p. 61). A respeito da teoria do Estado formulada por Hobbes, Gruppi (2001, p. 13) afirma:

A noção do Estado como contrato revela o caráter mercantil, comercial das relações sociais burguesas. Os homens, por sua natureza, não seriam propensos a criarem um Estado que limitasse sua liberdade; eles estabelecem as restrições em que vivem dentro do Estado, segundo Hobbes, com a finalidade de obter dessa forma sua própria conservação e uma vida mais confortável. Isto é, para saírem da miserável condição de guerra permanente que é a consequência necessária das paixões naturais.

O Estado em Hobbes pode ser compreendido na condição da conservação da população e no estado de natureza, os homens vivem em conflito permanente, pois a violência e a insegurança passam a predominar. Deste modo, é fundamental que os indivíduos se autodestruam. Contudo, no Contrato Social surge com a finalidade de assegurar as próprias leis e a propriedade privada. O homem troca a sua liberdade em busca de uma segurança garantida pelo Estado Leviatã. A emergência do Estado pode ser observada através da outorga e do Contrato estabelecido entre as partes.

Ao afirmar o poder do soberano, possuidor de autoridade a ele outorgada pelo contrato social, a teoria de Hobbes oferece contribuições para a teoria da democracia representativa. O povo ao delegar a autoridade ao seu representante se faz representar. Isso significa que as ações

do representante são também responsabilidade dos que consentiram com sua posição de soberano. Neste contexto, a delegação de poder retira do povo a possibilidade de questionar as ações do soberano. Hobbes torna-se, então, um dos primeiros a fornecer elementos para a questão da representação.

Com a reforma, a Igreja protestante não assumiu a tarefa de oferecer aos homens um substituto para o contexto da cidadania. Do mesmo modo, com o surgimento do capitalismo mercantil em superação do modo de produção feudal nos séculos XIV, XV e XVI foi paulatinamente redefinindo nos séculos posteriores os aspectos históricos sociais e políticos do Estado Moderno.

As mudanças econômicas, fruto do desenvolvimento do modo de produção capitalista, geraram e fortaleceram uma nova classe, a burguesia, que se tornou classe hegemônica por meio das revoluções burguesas do século XVII e XVIII: as Revoluções Inglesas e a Revolução Francesa consolidaram o poder econômico e deu início a ascensão do poder político da burguesia. O Estado liberal resultou do longo processo de crise do modo de produção feudal e o avanço do capitalismo, nasceu no contexto das lutas pela garantia dos direitos naturais dos indivíduos contra o absolutismo e ascensão da burguesia ao poder político, por meio do poder econômico (BOBBIO, 2000a).

No contexto dessas mudanças, o Estado absolutista foi substituído pelo Estado liberal, cuja base de sustentação estava no novo modo de pensar a organização econômica, política e social em que surge, a doutrina do liberalismo político e econômico.

Os elementos fundantes do Estado liberal estão postos nas contribuições de pensadores clássicos como John Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778). John Locke (1632-1704) e, posteriormente, John Stuart Mill (1807-1873), representante do movimento liberal inglês, apresentam um pensamento filosófico de contrariedade ao Estado absolutista, superado pelas revoluções burguesas e lançam as bases do pensamento liberal mais especificamente do liberalismo político. As teses de Locke contribuíram na construção das bases conceituais do liberalismo político: valorização do individualismo, destacando a ideia do sucesso pessoal ligado ao talento e esforço; garantia da liberdade individual; liberdade de propriedade; igualdade civil perante a lei; segurança para garantir a proteção da pessoa de seus direitos e sua propriedade.

Enquanto para Hobbes, o Contrato ocorria na forma de um pacto de submissão, em que os homens, voluntariamente, em troca de liberdade e segurança transferem ao Estado o poder; para Locke (2005, p. 468) os homens fazem um pacto de consentimento, estabelecem o estado civil, e, posteriormente, a escolha do governo com base no princípio da maioria:

Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. [...]. Qualquer número de homens pode fazê-lo, pois tal não fere a liberdade dos demais, que são deixados, tal como estavam, na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo político, no qual a maioria tem direito de agir e deliberar pelos demais.

O Contrato social, baseado no consentimento, pode ser rompido, pois quando o governo deixa de cumprir as leis estabelecidas, ou seja, o fim, para o qual foi destinado: a proteção da propriedade privada, que em Locke, abrange: a vida, a liberdade e os bens. Estes são os direitos inalienáveis dos homens (GRUPPI, 2001; VÁRNAGY, 2006).

Por meio do consentimento gerado no pacto social, o Estado não possui uma autonomia para constituir um pacto que lhe dê o direito de criar as leis e de impô-las, no exercício respectivo do poder legislativo e executivo:

Sendo o principal objetivo da entrada dos homens em sociedade desfrutarem de suas propriedades em paz e segurança, e estando o principal instrumento para tal nas leis estabelecidas naquela sociedade, a lei positiva primeira e fundamental de todas as sociedades políticas é o estabelecimento do poder legislativo – já que a lei natural primeira e fundamental, destinada a governar até mesmo o próprio legislativo, consiste na conservação da sociedade e (até onde seja compatível com o bem público) de qualquer um dos seus integrantes [...] o poder legislativo, em seus limites extremos, limita-se ao bem público da sociedade (LOCKE, 2005, p. 502-503 e p. 505).

A finalidade das leis seria o bem do povo; a garantia da liberdade política, a liberdade econômica. Entende-se que para Locke a referência ao bem do povo seria ao bem daqueles que possuísem propriedades. O pacto de consentimento não faz desaparecer os direitos naturais dos homens, ao contrário, limita o poder do soberano.

O núcleo político do liberalismo apresentado por Locke, de acordo com Streck e Moraes (2006) está embasado sobre os seguintes aspectos: o consentimento individual por meio do contrato; a representação, onde as decisões são tomadas pela legislatura eleita pelo povo; o constitucionalismo que versa a respeito dos limites do poder político; e, a soberania popular que preserva concebe como limite o ideal de Rousseau da participação popular direta, e reforça a participação por meio da representação.

Amparado, principalmente, em John Locke, o Estado Liberal tem sua base na limitação de poderes e de funções, designado respectivamente, como Estado de direito e Estado mínimo.

Este Estado limitado, ao tempo em que não invade os direitos fundamentais, tem o dever de protegê-los.

Rousseau (1712-1778) lançou as bases para a concepção democrático-burguesa de Estado. Defendeu a ideia da origem do Estado a partir de um *Contrato Social* firmado entre os homens e oferece solução para um problema fundamental: “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça, todavia senão a si mesmo, e fique tão livre como antes” (ROUSSEAU, 2008, p. 29).

O contrato torna-se legítimo se for vontade coletiva. Os associados pelo Contrato Social são denominados por Rousseau de povo, que enquanto participantes da autoridade soberana, o cidadão ativo cuja soberania se manifesta no poder legislativo na elaboração das leis, mas o povo é também súdito, devendo se submeter às leis e obedecê-las:

[...] o que o homem perde pelo contrato social é sua liberdade natural e um direito sem limites a tudo o que tenta e pode atingir; ganha a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. Para não vos enganardes nessas compensações, cumpre distinguir bem a liberdade natural, que só tem por termo as forças do indivíduo, da liberdade civil, que é limitada pela vontade geral; e a posse, que é só efeito da força, ou o direito do primeiro ocupante, da propriedade, que não pode ser fundada a não ser num título positivo (ROUSSEAU, 2008, p. 33).

Nesta perspectiva, a liberdade deve ser assegurada na vontade soberana do povo por meio do contrato social. A visão de liberdade em Rousseau está na obediência às leis: “[...] obedecer à lei que se prescreve a si mesmo é um ato de liberdade. E o fundamento da liberdade é a igualdade” (GRUPPI, 2001, p. 196).

As contribuições de Rousseau (2008) estendem-se, portanto, ao campo da democracia direta, por ser essa, em sua opinião, a única capaz de cumprir o propósito de prevalência da vontade popular, o reconhecimento da liberdade natural dos homens e a valorização e busca da igualdade. A finalidade do Estado estaria, para Rousseau, na garantia da igualdade de todos. Para Rousseau, somente por meio da assembleia o povo pode garantir sua soberania, estabelecendo a participação como um critério de legitimação do poder político. Assim, para ele “[...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é ela mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo” (ROUSSEAU, 2008, p. 87). A perspectiva rousseauiana de soberania do povo torna Rousseau o primeiro teórico da assembleia em que nela se torna o órgão soberano da vontade do povo.

A teoria de Rousseau destaca a participação individual nos processos decisórios, todavia, aponta a necessidade de interdependência entre os cidadãos, que não devem depender de ninguém para votar ou opinar. Apesar de defender a participação do povo, Rousseau (2008, p. 67-68) reconhece que o ideal de governo democrático, cuja soberania está na vontade geral do povo, por meio da participação direta na formulação das leis, seria possível aos Estados cuja extensão territorial fosse pequena:

Rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e seja o pequeno governado. Não se pode imaginar que o povo se reúna continuamente para cuidar dos negócios públicos, e é fácil ver que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração. [...] se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo.

A respeito das contribuições de Rousseau, Carole Pateman (1992) entende que a maior contribuição está na compreensão da participação com função educativa, uma vez que busca no processo participativo desenvolver ações responsáveis com cunho social e político que transcenda os interesses particulares, e zele pelos interesses da coletividade.

Pode-se considerar que o Contrato Social seja necessário ao desenvolvimento da liberdade natural e a posse natural dos bens, por isso, funda a soberania.

É por isso que Hobbes, Locke e Rousseau têm o propósito de investigar a origem do Estado moderno, em que todos eles partem da hipótese do conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política, cuja instância preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social, contrapondo ao estado de natureza.

A crença nas virtudes naturais dos indivíduos, presente em Rousseau, assegurava a cada um o livre exercício da liberdade individual, justificando maior exigência de igualdade e democracia que reforça, assim, a capacidade individual de desenvolvimento pessoal; ao tempo que considera a utilidade da democracia e da liberdade favorece as condições para o desenvolvimento dessas capacidades individuais, do pluralismo e da diversidade. A liberdade torna possível a diversidade, por meio da qual se alcança a verdade.

Nesta perspectiva, justifica-se, então a defesa de Mill (1806-1873), pela interferência mínima do Estado na vida dos indivíduos, e defesa do governo representativo, cujas ideias principais estabeleceram-se no sistema político de representação na defesa da forma de governo representativo como idealmente melhor:

[...] é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muitos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo (MILL, 2006, p. 65).

Apesar de sua defesa por um Estado social e representativo, Mill (2006) esclarece que o governo representativo também pode apresentar o perigo de submeter-se a influência de interesses contrários ao bem geral da comunidade. Interesses dos que detém o poder, dos que ocupam o poder, o perigo do favorecimento da legislação aos que pertencem à classe dominante no poder em detrimento à coletividade.

Nessa perspectiva, os mecanismos constitucionais de defesa desses direitos fundamentais, garantem uma liberdade negativa aos indivíduos, pois há liberdade para fazer o que as leis permitem. Essa premissa fundamenta a base da liberdade no Estado liberal, a sua limitação em relação aos seus poderes, e em relação às suas funções. Assim, a ideia de um Estado com mínima intervenção, denominado de Estado mínimo, que interfere o menos possível na esfera de ação dos indivíduos (BOBBIO, 2000a, p. 21).

A concepção individualista de liberdade, presente no Estado de mínima interferência, gerou uma crescente injustiça social, uma vez que a liberdade não basta para assegurar a justiça. Todavia, a alegação de valorização e proteção da liberdade do indivíduo, garantiu o fortalecimento da classe economicamente forte, o que privilegia a formação de uma cultura de valores econômicos e a dominação da sociedade por essa classe (BOBBIO, 2000a, p. 21).

Para o autor a afirmação dos direitos naturais e da liberdade dos homens estabeleceu-se a partir dos grandes movimentos político-sociais condutores dos processos democráticos, cujas raízes estão na Europa, no século XVIII. De acordo com o autor a Revolução Inglesa, a Revolução Americana e a Revolução Francesa foram os três grandes movimentos responsáveis pela base da estruturação do Estado Democrático de Direito.

Em um sistema democrático, pressupõe-se que as leis expressam a vontade do povo; os governantes governam segundo essas, leis, tem a função de proteger os direitos fundamentais bem como os direitos políticos econômicos e sociais. A ordem social legitimada pelo povo garante a constitucionalização dos direitos naturais, que se tornam direitos jurídicos.

Os princípios que passaram a guiar a estruturação dos Estados durante o século XIX e primeira metade do século XX pautados nas exigências históricas em favor da democracia foram: a vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade dos direitos.

O princípio da vontade popular como exigência histórica em favor da democracia, esteve, na perspectiva do liberalismo político, enraizada nas ideias postuladas por John Locke e John Stuart Mill. Estes autores foram fundamentais para o fortalecimento da democracia liberal representativa no Estado Democrático de Direito, cuja proposta está no fomento da participação pública em processos de construção e reconstrução de um projeto de sociedade. Ao apropriar-se do caráter incerto da democracia, veicula uma perspectiva de futuro de produção de uma sociedade melhor (STRECK E MORAES, 2006). Esse ideal do Estado Democrático de Direito apresenta-se como capaz de trazer solução ao problema das condições materiais de existência presentes no ideal liberal.

Em oposição a essa concepção liberal de Estado apresenta-se a concepção socialista do Estado, defendida por Marx (1843-1844), para o qual o Estado reflete as relações sociais determinadas pela base econômica, e identifica-se como aparelho que não serve ao bem comum, mas sim à classe dominante.

Nos primeiros estudos, Marx contesta o Estado dominador pela burocracia a respeito da sociedade civil e defende a supressão do Estado moderno. Assim, na obra de Marx, a extinção do Estado seria a pré-condição da verdadeira democracia, de modo que cada homem pode ser representante de si mesmo.

Marx concebe que há uma dependência interna ou determinação essencial do direito privado pelo Estado, o que se consideram as contradições com um fim imanente que foi proposto por Hegel pela família e pela sociedade civil:

A razão do Estado nada tem a ver, portanto, com a divisão da matéria do estado em família e sociedade civil. O Estado provém delas de um modo inconsciente e arbitrário. Família e sociedade civil aparecem como o escuro fundo natural donde se acende a luz do estado (MARX, 2010, § 262, p. 29).

De acordo com Gruppi (2001, p.11), diferente de Hegel, Marx concebe que é a sociedade civil que funda o Estado:

Por conseguinte, não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas (essas relações econômicas são justamente a anatomia da sociedade civil), que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, e assim por diante.

Ao afirmar que a sociedade civil funda o Estado, Marx evidencia o conjunto dos elementos sociais, políticos e econômicos que evidenciam o poder político. Assim, o bem comum, o bem-viver seriam ideologias da classe dominante para legitimar, conservar e perpetuar o próprio domínio, como bem resume Bobbio (2000b, p. 121-122):

Para Marx, o Estado não é o reino da razão, mas o reino da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. O Estado não tem por fim o bem-viver de todos, mas o bem viver daqueles que detém o poder, os quais, além do mais, têm sido até agora, na história da humanidade, uma minoria.

Marx entende que é necessária uma sociedade sem Estado. Isso ocorreria com o desaparecimento da sociedade de classes, uma vez que o Estado é um instrumento de interesses da classe dominante.

Desta forma, Marx estabelece uma crítica ao Estado moderno capitalista que intervém nas relações de produção como bem afirma Mészáros (2006, p. 110):

Em todas essas questões, o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica viável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo. Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente.

Para Marx, a sociedade civil e a sociedade política seriam duas esferas sociais separadas, em que a primeira é o conjunto das carências individuais e fins particulares e a segunda possui um grupo social especializado com a função de gerir os interesses gerais próprios da realização no contexto do mundo político. Assim, o Estado interfere na gestão da educação, da saúde, da habitação e na infraestrutura dos serviços sociais.

Mascaro (2013, p. 12) defende que no século XX a teoria marxista tem avançado para “[...] compreender o Estado a partir das próprias categorias que estruturam a sociedade capitalista”. O autor aponta que o Estado tem como especificidade ser um fenômeno do capitalismo, sendo, portanto, um aparato legal de reprodução e sustentação do capitalismo. Esse aparato baseia-se não apenas na repressão, mas tem forte relação e amparo nas garantias jurídicas e políticas que legitimam as relações de produção e as interações sociais próprias do capitalismo que são carregadas de antagonismos entre as classes, grupos e indivíduos.

Mascaro analisa, ainda, que o Estado usa de práticas de repressão, mas também de um conjunto de normas de fundo ideológico, necessárias à continuidade das relações sociais estabelecidas. Assim, o Estado coloca-se como ator primordial na constituição ideológica, e o faz por meio do sistema educacional que “[...] prepara, separa, direciona e instrumentaliza os indivíduos para funções correspondentes na divisão social do trabalho, alimentando a clivagem de classes” (MASCARO, 2013, p. 69). E ainda, a educação formalizada e controlada pelo Estado volta-se para formação técnica, a fim de fornecer força de trabalho ao sistema de produção.

Arendt (2012, p. 29) faz uma análise a respeito do Estado na modernidade:

O que os tempos modernos esperavam de seu Estado e o que esse Estado fez, de fato, em grande escala foi uma libertação dos homens para o desenvolvimento das forças produtivas sociais, para a produção comum de mercadorias necessárias para uma vida 'feliz'. Essa concepção de política dos tempos modernos para a qual o Estado é uma função da sociedade ou um mal necessário para a liberdade social, impôs-se, tanto em termos práticos como teóricos contra as concepções moldadas de maneira bem diferente e inspiradas pela Antiguidade, de uma soberania do povo ou da nação, que se manifestaram em todas as revoluções dos tempos modernos. Só para essas revoluções, da americana e francesa do século XVIII até a revolução húngara mais recente, coincidem de maneira direta o ter participação no governo e o ser-livre.

A ideia do Estado analisada por Arendt pode ser caracterizada pelo ideal da liberdade em que o Estado seria o fundamento da constituição de um povo, de uma nação. Deste modo, é importante compreender que em termos práticos, a sociedade presta contas ao Estado evidenciando a realidade concreta das atividades do ser humano.

3.2 Teoria democrática e a questão da representação

Ao longo da história da civilização ocidental existiram diferentes formas de democracia. As discussões em torno da democracia datam de vários séculos, sendo esta apoiada, atacada, ignorada e por vezes destruída. Ela possui no tempo diferentes significados para os diferentes povos.

Dahl (2001, p. 19) entende que a democracia como o fogo, a escrita ou a pintura, “[...] parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local”. Argumenta que é possível aceitar a existência de alguma forma de democracia em governos tribais muito antes da história registrada. Isso porque a lógica da igualdade impulsiona para a participação democrática.

Bobbio (2000b) esclarece a diferença básica entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos: a democracia direta e a democracia representativa, respectivamente.

A origem da palavra democracia, cunhada pelos gregos, vem de *demos* (povo ou comunidade dos cidadãos) e *Kratia*, de *Kratos* (governo, poder e/ou autoridade), significa, então, o povo no poder, o exercício do poder pelo povo. O exemplo clássico da democracia grega está na experiência ateniense. O povo encontrava na *ágora* (praça pública) o espaço para debater e decidir assuntos da cidade. Todavia, no modelo ateniense de democracia não havia espaço para todos habitantes participarem².

Ocorre que a democracia grega mais propriamente na experiência de Atenas, caracterizava-se por ser restrita aos cidadãos, os quais estavam credenciados a comparecerem às assembleias onde se tomavam as decisões políticas. Conforme afirma Cabral Neto (1997, p. 288):

A condição de cidadania em Atenas, todavia, era adquirida apenas por pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade, filhas de pai e mãe atenienses. É possível indicar que a democracia ateniense, no plano das ideias, buscava criar as condições estruturais para assegurar, a todo aquele que tivesse adquirido o status de cidadão, a participação no controle dos negócios públicos. Apenas os cidadãos estavam credenciados para usufruírem plenamente dos direitos civis e políticos, podendo, por conseguinte, participar diretamente do governo e de suas instituições políticas (assembleias deliberativas e as magistraturas).

Assim verifica-se que a democracia ateniense possuía características de exclusão, uma vez que não envolvia toda a sua população. Estavam excluídos os que não tinham direito à cidadania, os jovens menores de dezoito anos, as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Por esse motivo a democracia grega possuía contradições e limitações próprias da sua organização social. No plano formal a democracia representava a igualdade política dos cidadãos, mas no plano real conviviam com a desigualdade material, limitadora da participação política (CABRAL NETO, 1997).

Na origem do latim para a democracia foi adotada pelos romanos que chamaram este sistema de república, *respublicus*, a coisa pública. Assim como em Atenas, o direito de participar no governo da república estava restrito aos patrícios, os aristocratas. Somente com

²A este respeito Ribeiro (2008, p. 5) afirma: “Em meio aos elogios dos modernos à democracia ateniense, uma crítica reponta: ela negava participação na ágora às mulheres, aos menores de idade, aos escravos e estrangeiros. Hoje aceitamos a exclusão dos menores, mas não a das outras categorias. O trabalho manual, considerado degradante, cabia sobretudo a escravos. Na condição de estrangeiro (em grego, *meteco*), incluíam-se todos os não atenienses e mesmo seus descendentes: muitas pessoas nascidas em Atenas, mas de ancestrais estrangeiros, jamais teriam a cidadania ateniense”

depois de luta o povo (a *plebe*) adquiriu esse direito. Como em Atenas, a participação estava restrita aos homens livres.

A democracia ateniense é considerada o exemplo da democracia grega. Todavia, em relação à democracia moderna evidenciam-se duas grandes diferenças que para os gregos eram inaceitáveis: a inclusão e a eleição de representantes com autoridade para legislar. A esse respeito Dahl (2001, p. 118) esclarece que “[...] o sistema político inventado pelos gregos era uma democracia primária, uma democracia de assembleia ou uma democracia de câmara de vereadores. Decididamente, eles não criaram a democracia representativa como hoje a entendemos”.

Em seu sentido originário, a democracia relaciona-se com a participação política nos assuntos do bem comum, na organização da *polis*. No Estado moderno a democracia perde sua identificação com o lugar público e torna-se uma forma de governo, uma forma estatal de organização política que legitima o poder do Estado por meio da soberania das leis e soberania da maioria (ROSENFELD, 2008).

A democracia representativa consolidada e expandida nos séculos XIX e XX, sob os pilares da filosofia liberal, fundamenta-se formalmente em seu aspecto político eleitoral, cabendo ao cidadão igualdade e liberdade de escolha. A propagação da questão da representação pelos defensores do Estado liberal ganhou terreno no mundo influenciando as diferentes áreas sociais. A crença estabeleceu-se na ideia de que a representação seria capaz de responder aos anseios e demandas sociais.

No caso brasileiro, a questão da representação encontra-se muito presente nas políticas de gestão democrática da educação brasileira. Seja na representatividade dos diferentes conselhos implantados, principalmente, nas décadas de 1980 e 1990, que envolviam a representação em conselhos comunitários, conselho populares, conselhos escolares, conselhos de educação, ou na escolha dos dirigentes escolares.

Locke e Mill, defensores liberais da representação política trataram essa representação como um sistema possível de efetividade da delegação de poder. Em Locke a questão da delegação do poder a representantes está embasada no consentimento do povo. Daí sua defesa pela supremacia do poder legislativo e pela revogação deste poder pelo próprio povo. Todavia, para Locke, a participação ativa na democracia representativa seria apenas para uma classe social de proprietários, pessoas abastadas, aos quais caberia decidir pela maioria, pela sua autoridade política. A respeito da teoria de Locke, Várnagy (2006, p. 75) alerta que:

O elemento democrático da posição lockeana encontra-se limitado pelo ponto de vista, implícito mais do que expresso, pelo qual aqueles que não possuem propriedades não serão reconhecidos como cidadãos. Mas não devemos esquecer o contexto histórico da Inglaterra na época de Locke: a maioria dos seus habitantes não tinha direito à representação porque não eram cidadãos, e apenas uma ínfima minoria possuía direito ao voto.

Em contraposição a esta ideia Mill, concebe que a participação política não deveria ser um privilégio de poucos. Sua contribuição embasa as discussões e concepções contemporâneas da representatividade no Estado Democrático de Direito, pela institucionalização de mecanismos de participação e pela assertiva de que cabe a todos os destinos da coisa pública.

Todavia, para Mill (2005), a participação ativa no poder político restringia-se aos portadores de um grau superior de conhecimento que excluía analfabetos e aqueles que não pagassem seus impostos. Considerava inadmissível a participação no voto das pessoas que não fossem capazes de ler, escrever ou executar operações matemáticas. E ainda, dos que não pagavam seus impostos.

Essas exigências defendidas por Mill revelam que o sistema representativo apresenta características excludentes. Apesar das conquistas do sufrágio, ainda há muito a ser feito, a exemplo, a criação de mecanismos efetivos de participação popular nas decisões políticas e o resgate do envolvimento e responsabilidade com os destinos do estado, como bem coloca Bonat (2004).

Balbachevsky (2000) acrescenta que na obra de Mill há um esforço para responder as demandas de sua época, principalmente do movimento operário inglês. Por isso sua defesa pelo voto, como uma forma de poder que deveria ser estendido aos trabalhadores. Aponta que para Mill "[...] a tirania da maioria é tão odiosa quanto à da minoria" (BALBACHEVSKY, 2000, p.196). Defendeu a democracia representativa como o melhor sistema. Todavia, por temer que ela se transformasse na ditadura da maioria sobre a minoria seu modelo de democracia representativa atribuía maior peso aos votos dos indivíduos de maior "[...] refinamento intelectual e moral [...]" (BALBACHEVSKY, 2000, p. 216). Ademais esta questão, e considerando, assim como Rousseau, que é impossível a participação de todos em territórios de grande extensão, Balbachevsky (2000, p. 223) mantém que o pensador liberal confirmou sua crença na democracia representativa:

[...] torna-se evidente que o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado Social é aquele no qual todo povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que se pode, em última instância,

aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado [...] mas, como é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser representativo.

O governo representativo não teve origem em práticas democráticas. Ao contrário, foi o artifício pelo qual os monarcas governaram sob princípios nada democráticos, a representação foi uma solução viável, principalmente, para territórios extensos.

Na atualidade o sistema de representação tem dominado os governos democráticos. Dalh (2001, p. 125) discorre sobre o dilema da participação e representação:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade de tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade de os cidadãos delegarem, as decisões a representantes.

Esse dilema torna-se ainda mais amplo se considerarmos que a democracia representativa delega imensa autoridade a seus representantes, às elites políticas e burocráticas. Essas elites, por sua vez, são influenciadas, subordinadas a uma força maior – a força das organizações internacionais sustentadoras de um sistema internacionalizado do capital.

Na democracia burguesa, o liberalismo torna a representação como uma das formas de exercício de poder, o que de acordo com Martorano (2007, p. 44) revela uma contradição entre a titularidade e o exercício da soberania popular uma vez que “[...] as eleições gerais continuam sendo um importante mecanismo de legitimação política, necessário para a democracia burguesa”. Essa contradição reforça que o processo eleitoral da democracia representativa no capitalismo, não é capaz de despertar na população um maior interesse pela política que se traduza em participação efetiva. Ao contrário cresce a apatia política da população pelos processos eleitorais, perde-se a expectativa de influenciar por meio do voto as decisões políticas.

Neste mesmo caminho de compreensão da democracia na ótica liberal, Bobbio (1986, p. 18) apresenta a democracia como “[...] contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Essa conceituação de democracia, como conjunto de regras, justifica-se pelo fato de que são as regras que estabelecem quem está autorizado a decidir por todos e sob quais procedimentos.

Bobbio (1986, p. 20) considera que a democracia representativa se torna condição e instrumento do Estado liberal, afirmando que este é o pressuposto histórico e jurídico:

Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos.

As relações entre democracia e liberalismo apontam elementos iniciais para compreender que a democracia do século XXI está a serviço da ordem capitalista. Em oposição ao pensamento liberal e, na perspectiva da teoria marxista, o atual sistema que incentiva o consumismo e a acumulação de capital, que aprisiona e aliena os indivíduos, submetendo-os a uma existência voltada para o mundo privado de suas vidas, conduz a uma inabilidade na compreensão dos espaços públicos de debate e intervenção e, em consequência, a uma vivência democrática.

A esse respeito Rosenfield (2008, p. 43) assinala que no Estado moderno o espaço público, o lugar público, vincula-se ao “[...] espaço administrativo sob a forma da representação política e sob formas da administração econômica, financeira, fiscal e social”. Essa redução da democracia à representação política, pelo sufrágio e baseada em regras serve na visão de Lima (2008, p. 96) como instrumento do capitalismo e ao mesmo tempo como obra da classe trabalhadora:

A democracia não é obra do capitalismo. Ela é construção histórica dos trabalhadores [...]. Ela é sempre projeto da classe trabalhadora e, como projeto, requer sempre que esta classe lute por ela. Afinal, é o Estado burguês que organiza, regulamenta e burocratiza os projetos democratizadores conquistados pela classe trabalhadora.

Esse modelo de democracia representativa ilude politicamente e economicamente pela sua dimensão ideológica de apaziguamento dos conflitos. No entanto, reconhece que apesar de suas limitações, sua supressão seria desastrosa, uma vez que, esse modelo ainda possibilita os campos de disputa, de conflito pela construção social de maior participação política e limitação do poder arbitrário. “Ela é a possibilidade de fazer política no espaço público” (LIMA, 2008, p. 117).

O fenômeno da democracia deve ser compreendido em relação às condições históricas e de desenvolvimento da sociedade e está presente no atual Estado Democrático de Direito, o qual reconhece a soberania das leis e do regime de representação, incluindo o poder popular como fonte de legitimidade das ações do Estado.

Dahl (2001) na formulação de sua teoria sobre o sistema democrático ideal apresenta cinco critérios que podem ser analisados nas democracias modernas que dão sustentação às oportunidades de permanência de Estados democráticos, são eles: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

Por essa ótica, o processo democrático deve garantir que seus membros tenham oportunidades iguais e efetivas de participar. A igualdade de voto se traduz na oportunidade de todos votarem nas decisões a serem tomadas e este voto deve ser de mesmo peso e valor.

Os critérios de participação efetiva, igualdade de voto envolvem muitas questões, ainda não muito claras: O que seria a participação efetiva? O voto do cidadão a cada quatro anos legitima a participação efetiva? O voto da comunidade escolar na escolha dos seus representantes no Conselho Escolar ou na escolha do diretor escolar representaria a participação efetiva? As instituições democráticas podem oportunizar essa participação efetiva? Os mecanismos de fiscalização e controle social oportunizam a participação efetiva?

A participação precisa ocorrer a partir de uma decisão tomada por meio de um entendimento político claro, em que “[...] cada membro deve ter oportunidade iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências” (DAHL, 2001, p. 49).

Nestas condições, algumas questões nos provocam o pensamento: a quem cabe a educação política do cidadão? Como saber se o cidadão possui entendimento político? Como avaliar esse entendimento político?

A experiência democrática necessita ser entendida no meio da formação política do cidadão. Este cidadão, enquanto membro do processo democrático precisa ter a oportunidade de fazer alterações nas questões já decididas, mudando o rumo e planejamento das suas decisões, se assim escolher.

Por sua vez, o critério de inclusão de todos os adultos, pressupõe que no sistema democrático todos tem pleno direito de participar. Essa ideia nos remete à necessidade de ter um consenso sobre a idade adulta, o que pode, em uma análise mais profunda, ser muito difícil. “Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia.

Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos” (DAHL, 2001, p. 20).

O critério da oportunidade de opinar na política pública está relacionado à questão do que é interesse público. Seria necessário processar informações reais, a fim de, emitir opinião sobre o real, em vista da mudança. Este critério nos remete novamente à necessidade de formação política e à responsabilidade da escola na formação política, a fim de instrumentalizar os indivíduos para o exercício do questionamento, da crítica, da reivindicação, da participação e engajamento da luta por seus direitos, pela melhoria do coletivo e capaz de protagonizar mudanças na ordem social, injusta e excludente em vigor.

Estes critérios do processo democrático poderiam ser aplicados ao governo de um Estado. Todavia, o próprio Dahl (2001) reforça a realidade de que nenhum governo de Estado ou de organização/associação jamais esteve plenamente de acordo com estes critérios. A este respeito questiona-se para quê, então, se fazem necessários estes critérios? Ou que utilidade teria esta afirmação pessimista de Dahl?

A utilidade dos critérios de um processo democrático está no quanto eles podem servir como modelos ideais, padrões para avaliar governo, associações, organizações e políticas que se anunciam democráticas, “[...] podem servir como orientação para a moldagem e a remondarem de instituições políticas constituições, práticas e arranjos concretos” (DAHL, 2001, p. 54). Neste sentido, é possível fazer uso dos critérios propostos por Dahl como apoio à análise das práticas de políticas públicas que se autodenominam democráticas, como no caso da política dos Conselhos Escolares.

A democracia é uma bandeira do Século XXI, é fato que até o Século XX a maior parte do mundo vivia sob sistemas autoritários. Na perspectiva de Dahl é possível reconhecer que a democracia apesar de suas falhas, possui vantagens que a tornam mais desejável que qualquer alternativa de governar um Estado, propondo discussões em torno do tema:

Quadro 4 - Consequências desejáveis da democracia apresentadas por Robert A. Dahl

Consequências	Características
Evita a tirania	A democracia ajuda a evitar o governo de autocratas cruéis e corruptos.
Direitos essenciais	A democracia garante a seus cidadãos uma serie de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder.
Liberdade geral	A democracia garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela.

Consequências	Características
Autodeterminação	Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação - ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.
Autonomia moral	Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral.
Desenvolvimento humano	A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer opção viável.
Proteção dos interesses pessoais essenciais	A democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses fundamentais.
Igualdade política	Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política.
A busca pela paz	As democracias representativas modernas não guerreiam umas com as outras.
A prosperidade	Países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos do que países com governos não democráticos.

Fonte: Adaptado de Dahl (2001, p. 58-73).

Percebe-se que os elementos e argumentos propostos por Dahl (2001) a respeito das consequências desejáveis da democracia, são contundentes e até certo ponto, inquestionáveis, se comparados a sistemas não democráticos, como, a exemplo, autoritarismo exercido nas ditaduras militares.

As vantagens do sistema democrático podem pautar-se nos direitos fundamentais e de liberdade dos cidadãos, inclusive na proteção de seus próprios interesses, pois “[...] além dos direitos de liberdades e oportunidades [...] os cidadãos numa democracia, com certeza, gozam de uma série de liberdades ainda mais extensa” (DAHL, 2001, p. 64).

As razões de ordem econômica, principalmente, no contexto da internacionalização dos mercados, levam as democracias modernas a buscar uma prática de negociações políticas, tratados e alianças pela paz.

Sob a égide das relações capitalistas, essas vantagens são enfraquecidas, principalmente a igualdade política, conforme afirma Martorano (2007, p. 40):

Sob as condições de um regime político democrático no capitalismo, as liberdades políticas não são propriamente ilusórias, irreais ou fictícias. Sob uma ditadura, elas deixariam de existir com a supressão eventual do sufrágio universal; o fechamento do parlamento, ou a sua redução a mera fachada institucional, privando-o de qualquer possibilidade de reivindicar alguma legitimidade política; além da eliminação da liberdade de expressão, de reunião e de organização, ou a sua restrição a limites ainda mais estreitos, inviabilizando qualquer crítica pública aberta ao governo estabelecido, e proibindo partidos de oposição, ainda que sejam de ação puramente eleitoral e não questionem a sociedade capitalista. Mas o usufruto destas liberdades não é acessível às diferentes classes e grupos sociais na mesma proporção e na mesma escala.

É certo que o próprio Dahl (2001, p. 73) reconhece que o governo democrático, em si, não garante que essas consequências sejam vivenciadas na prática, nem que “[...] seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos e justos”, mas torna-se a alternativa mais viável.

A esse respeito Streck e Moraes (2006) reforçam que apesar das dificuldades para conceituar democracia, há nela, algumas características que a distingue de outras formas de governo. Reforçam os autores que o sistema democrático é o único que exige que os direitos instituídos sejam reconhecidos e respeitados. E ainda, a possibilidade da organização em associações, sindicatos e movimentos sociais, cria “[...] um contra poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado” (STRECK E MORAES, 2006, p. 109).

Bobbio (2000a) ao estudar as relações entre liberalismo e democracia, argumenta que ambos se aproximam, no aspecto político, de resguardar a soberania popular, direitos políticos e fundamentais da pessoa, mas distancia-se se for colocado em questão o ideal igualitário, cerne da democracia.

Segundo Dahl (2001, p. 181), se o século XX foi considerado o “Século do Triunfo Democrático”, há dúvidas se este triunfo se sustentará no século XXI uma vez que o capitalismo apresenta consequências contraditórias à democracia:

A relação entre o sistema político democrático de um país e seu sistema econômico não democrático apresentou uma dificuldade formidável e persistente para as metas e as práticas democráticas por todo o século XX. Essa dificuldade seguramente continuará no século XXI (DAHL, 2001, p. 197).

A respeito dessa tensão entre democracia e capitalismo, Dahl (2001), Rosenfield (2008), Streck e Moraes (2006) apresentam argumentos sobre as consequências desfavoráveis dessa relação. A relação entre economia e política, estreita-se ao tempo em que as instituições básicas do capitalismo de mercado necessitam de regulamentação estatal, pois não podem ser completamente autorreguladas, depende de legislação política para garantir a permanência dos mercados competitivos, regulação de contratos e proteção de direitos comerciais e de propriedade, como bem pontua Dahl (2001, p. 175):

[...] a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso. Assim, uma economia capitalista de mercado prejudica seriamente a igualdade política – cidadãos economicamente desiguais tem grande probabilidade de ser também politicamente desiguais. Ela aparece num país

com uma economia capitalista de mercado: e impossível atingir a plena igualdade política. Consequentemente, há uma tensão permanente entre a democracia e a economia de mercado capitalista.

A prosperidade, como consequência desejável nos governos democráticos é resultado da união da democracia moderna e economia de mercado. Todavia, quando sustenta a desigualdade social e política, torna-se um ponto fraco na perspectiva da busca por igualdade social. Além disso, a regulação estatal cumpre o papel de intervenção junto aos atores econômicos, impondo sanções para barrar seus inevitáveis danos sociais e prejuízos ambientais.

Rosenfield (2008) considera como fragilidade da democracia a dissociação entre ação e a palavra. A coisa pública precisa que haja unidade entre a ação política e as normas estabelecidas para o processo democrático. Essa unidade é possível se considerarmos que o aprendizado da “democracia por meio de um povo organizado”, uma vez que, somente uma sociedade civil com capacidade de intervenção no espaço público pode superar “[...] a apatia política e a inércia dos cidadãos diante dos assuntos políticos” (ROSENFELD, 2008, p. 81).

Ao reconhecer a apatia política como um elemento que constitui o conceito negativo de democracia, associa a moderna estrutura política da delegação de poderes presente na democracia representativa. O fenômeno da representação separa a sociedade em dois grupos: o grupo ativo representado pelos políticos dedicados às questões políticas, encarregados pelo poder da representação a eles delegada e o grupo daqueles que estão destituídos de poder de intervenção nos assuntos públicos, e voltado para seu mundo pessoal e privado.

Sobre este segundo grupo, Rosenfield (2008, p. 82,83) afirma:

Os cidadãos tornam-se assim indivíduos apáticos e uma massa de manobra para os grupos políticos que disputam o controle do poder [...] A padronização do comportamento faz com que os indivíduos, voltados para a satisfação dos seus interesses materiais através do consumo de objetos recorrentemente novos, fujam das suas responsabilidades no tocante a coletividade.

Essa apatia política produz um isolamento entre os indivíduos que reforça a desarticulação de movimento por um projeto de uma sociedade mais democrática. Em outros termos Streck e Moraes (2006, p. 156) entendem que a complexidade do contexto econômico, do capitalismo financeiro e, ainda, as questões sociais postas à solução afasta e, até excluem o cidadão do jogo político, ou por estar “[...] ocupado demais em prover o seu cotidiano”, ou pela “[...] apatia política diante da percepção da total desnecessidade mesmo dos próprios instrumentos de escolha dos representantes: as eleições [...]”. Acrescentam ainda aos problemas que enfraquecem a democracia o que denominam de crise política ou crise de representação.

Diante de tantas consequências desfavoráveis, da relação entre democracia e capitalismo, que caminho pode ser vislumbrado para sua superação? Qual a possibilidade de reverter este quadro?

Na sua obra “A condição Humana”, Arendt (2007) trata das relações entre a esfera pública e privada e aponta a ação humana coletiva como exercício da vida pública com vistas à valorização do lugar público na sociedade democrática. O homem nas suas relações com o mundo necessita desenvolver três condições básicas: o labor, o trabalho e a ação. Essas condições representam, respectivamente, as atividades voltadas para a sobrevivência, à produção do mundo e a condição humana essencialmente plural, inclui-se aqui o consumo, uma vez que, por meio do trabalho, o homem vai alienando-se da vida pública e centralizando energia em sua vida privada.

A superação dos limites da democracia moderna estaria na possibilidade, apresentada por Arendt (2005, p. 31) de o ser humano desenvolver sua dimensão da ação e realizar transformações nos espaços de vivência da democracia. Ação que “[...] depende inteiramente da constante presença de outros”.

Streck e Moraes (2006) apesar de apontarem a situação de crise da representação, devido às relações de isolamento do cidadão da área política devido à intensificação de suas relações com a esfera econômica, apostam que o modelo de democracia moderna – de representação – talvez possa ser reinventado e fortalecido na chamada democracia participativa pelo seu caráter de “[...] reconstrução de outros lugares de tomada de decisão [...] (STRECK E MORAES, 2006, p. 158)” corroborando com a perspectiva de Hannah Arendt (2005) de atuação do ser humano na esfera pública.

Como vimos, nesta seção, o surgimento do Estado esteve ligado à necessidade dos homens de criarem o contrato social a fim de garantirem a conservação da própria vida e da propriedade privada. Para tanto por meio do Contrato Social delegam às autoridades o poder de fazer leis e de representá-los.

Na passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal a soberania do Estado foi preservada e as decisões políticas continuaram a ser centralizadas. O Estado Liberal contribuiu para o acentuado progresso econômico e forneceu condições para a revolução industrial, na valorização do indivíduo e a importância da liberdade humana. Contudo, trouxe também, em sua essência, a supervalorização do individualismo, enfraquecendo a natureza associativa e coletiva do homem e no contexto capitalista reforça os antagonismos sociais.

Os pressupostos filosóficos e políticos que fundamentam o Estado Liberal sustentam a concepção e democracia representativa onde as decisões sobre os interesses da sociedade são

tomadas por seus representantes eleitos, a partir de um conjunto de regras, de leis. Essa separação entre os que têm poder de decisão e àqueles se fazem representar afasta cada vez mais a população do poder de decisão causando inclusive uma apatia política e enfraquecimento do sentido da coletividade.

No contexto do liberalismo, o sistema de representação da democracia representativa é permeado de determinantes sociais, políticos e econômicos que compõe e influenciam a estrutura da organização social e das políticas públicas. Neste sentido, as políticas públicas estão permeadas por interesses de grupos, distribuição e disputa de poder atreladas aos interesses econômicos próprios da sociedade capitalista. Nesta sociedade capitalista liberal as políticas públicas possuem uma relação fundamental com a manutenção e fortalecimento das relações do capital e preservação da estrutura de poder social vigente.

Verifica-se que o Estado resulta de uma correlação de forças sociais sendo direcionado por valores ideológicos, éticos e culturais, os quais são determinantes na elaboração das políticas públicas. Acredita-se que as discussões realizadas nesta seção fornecem elementos para melhor compreensão acerca do pensamento político e filosófico do Estado Liberal e da Democracia Representativa sobre os quais se alicerçam as políticas públicas cujos agentes determinantes estão colocados no plano internacional, fazendo parte de um projeto político econômico mundial. Na seção seguinte serão abordadas as relações entre este projeto e as políticas educacionais de gestão democrática da educação no Brasil.

4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Na intenção de compreender, em que contexto histórico das políticas educacionais no Brasil surgiu a política dos Conselhos Escolares buscou-se, nesta seção, abordar elementos da política educacional de gestão democrática a partir da influência das diretrizes dos organismos internacionais na reforma administrativa do Estado e da educação. Foi dado destaque para o papel do Banco Mundial como articulador financeiro e ideológico de diretrizes educacionais sob a lógica do mercado capitalista.

Ao discutir o contexto histórico-legal das políticas educacionais de gestão democrática da educação no Brasil, são abordadas questões da autonomia da escola e os mecanismos de participação que oportunizam maior envolvimento da comunidade escolar, entre eles a instituição dos Conselhos Escolares. Discutem-se os condicionantes e determinantes da participação presentes no interior da escola e na comunidade escolar, a relativa autonomia da escola diante da administração gerencial presente nos sistemas de ensino e nas escolas, os quais limitam a construção da gestão democrática.

4.1 Os mecanismos internacionais e as reformas educacionais

No contexto do Estado liberal as políticas públicas são construções sociais e históricas que em nome do bem público representam diferentes interesses políticos e econômicos. A institucionalização das políticas públicas, dentre elas as políticas educacionais, exigem e dependem de diferentes fatores econômicos, culturais e éticos que limitam sua execução, funcionalidade e resultados. Dentre esses fatores destacam-se a influência do modelo de Estado, a questão político-administrativa dele emanadas, a vontade política, os programas de governo, as relações entre esses programas e o cenário econômico, e ainda, o fator tempo, necessário para que os valores e objetivos das políticas sejam institucionalizados e consolidados. Assim, toda política pública apresenta uma forma de preservação ou de distribuição de poder social e uma perspectiva de efeito econômico (SOUZA, 1998; BONETI, 2011).

O estudo das políticas públicas da educação exige o entendimento das transformações de ordem econômica, política, cultural e geográfica que caracterizam o mundo contemporâneo. As mudanças ocorridas na reestruturação produtiva do capital e na passagem do modelo taylorista/fordista para o modelo de produção flexível em meados da década de 1970 repercutiu na economia, na gestão da administração pública e na gestão das políticas educacionais.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2005, p. 34) apontam que as “[...] mudanças nos processos de produção associadas a avanços científicos e tecnológicos, superioridade do livre funcionamento do mercado na regulação da economia e a redução do papel do Estado” são traços da doutrina neoliberal que afetam diretamente as reformas na educação que coincidem com o quadro da nova ordem mundial do sistema capitalista.

O processo de internacionalização do capital aproximou a economia dos países por meio da globalização dos mercados. Após a Segunda Guerra Mundial essa internacionalização foi intensificada com a expansão de grandes empresas multinacionais, principalmente, norte-americanas. Essas empresas legitimaram a primazia política dos Estados Unidos que era orientada em seu plano político, conforme afirma Pereira (2009, p. 406):

Embora a assistência financeira massiva e politicamente orientada concedida pelo Plano Marshall tenha azequinado o papel do BIRD na reconstrução das economias devastadas pela guerra, até o ano de 1957, somados todos os tipos de empréstimo, 52,7% do financiamento concedido pelo BIRD ainda eram direcionados para os países capitalistas mais industrializados. Com efeito, somente no final da década de 1950 o volume de operações voltadas para os países em desenvolvimento ultrapassou a metade da quantia desembolsada.

Essa reestruturação da economia mundial pós-guerra, abarcou a implantação de políticas na área econômica, social e educacional de maneira a buscar sua padronização global, principalmente nos países periféricos. O processo de mundialização da economia, no contexto das inovações tecnológicas, trouxe implicações na economia mundial que influenciaram as reformas de Estado e as políticas educacionais. A submissão da educação ao processo de reestruturação da economia foi intensificada pelos organismos internacionais, cujo foco da formação priorizou a preparação para o mercado de trabalho em detrimento da formação humana. Reforça-se a articulação entre educação e empregabilidade (SANDER, 2008; LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2005).

Este quadro situacional de articulação entre educação e empregabilidade, reforçou “[...] a concepção de educação como capital técnico, associada ao novo paradigma econômico, o que pressupõe e requerem novos enfoques, novos modelos de gestão, novas prioridades” (SOUZA, 2002, p. 89).

Na perspectiva de garantir acordos no âmbito internacional que favorecessem a nova ordem mundial de internacionalização do capital e garantissem uma orientação padronizada, foram criados os organismos internacionais de desenvolvimento, considerados como os “[...] protagonistas liberais da globalização” (SANDER, 2008, p. 159).

Estes organismos são: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1944; a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945; a Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1956. Eles passaram a elaborar, propor e divulgar diretrizes para a Reforma dos Estados, as quais passaram a ser condição *sine qua non* para os empréstimos financeiros ou apoio político. Por sua vez, os países periféricos, entre eles o Brasil, foram pressionados por essa nova lógica, a modernizarem os sistemas de gestão da Administração Pública por meio das reformas político-administrativas.

Uma das teses norteadoras dos organismos internacionais está na garantia do desenvolvimento socioeconômico dos países e na equalização das diferenças por meio da produtividade econômica. Intensificando-se a atuação na dimensão educacional, principalmente na formação básica de trabalhadores a fim de adequá-los às novas exigências do mercado globalizado.

Assim, o Banco Mundial teve como prioridade o financiamento à educação básica, vista, na afirmação de Souza (2002, p. 91), como o “[...] umbral do desenvolvimento social e econômico dos países subdesenvolvidos”. A adequação da educação para a formação dos trabalhadores representaria a adequação ao processo produtivo e em contrapartida ao processo de equalização social. Nesta mesma linha de pensamento, Silva (2002b) alerta para o fato da convergência da educação básica com as exigências do mercado resultar na formação de um trabalhador acrítico e reflexivo apenas na dimensão da produção.

Como agência financiadora dos projetos sociais, o Banco Mundial apresenta-se como estrategista e articulador do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico e das relações entre as nações, para a negociação da dívida externa, embora se determine como cooperação ou assistência técnica. Na verdade, a relação estabelecida constituía-se em empréstimos do tipo convencional, com encargos, regras e precondições financeiras para as políticas de créditos concedidas à educação. Impunham-se modelos de políticas e projetos educacionais que condicionaram o processo educacional a uma lógica que favorecesse a abertura de mercado e a propagação da ideologia neoliberal.

Na nova ordem mundial a globalização do poder, embasada pelo alicerce da agenda do capitalismo/neoliberalismo econômico, fortaleceu o poder e a atuação dos organismos internacionais na agenda neoliberal para a educação, subordinada a uma lógica de mercado. As diretrizes que orientaram as reformas nos diferentes países tinham como objetivos norteadores: “[...] a) melhoria da eficácia da atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação

dos serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade na administração do Estado” (SOUZA, 2002, p. 90).

No início da década de 1970, o Banco Mundial³ concedeu gama de empréstimos aos países em desenvolvimento, entre eles, o Brasil. Como seu eixo de atuação baseia-se no modelo neoliberal, o financiamento da educação no Brasil privilegiou a educação primária e o ensino profissionalizante de nível médio, cujo foco foi à formação de trabalhadores qualificados. As teorias monetaristas neoliberais alcançaram sua predominância nesta década, pois o Banco Mundial passou a ofertar aos países, além de recursos financeiros, uma organização ideológica e política, contribuindo para que o neoliberalismo fosse expandido em larga escala por todo o mundo. Esse contexto intensificou a transferência da lógica do mercado para a educação (CRUZ, 2003; SILVA, 2002b).

Neste contexto, foi posto aos governos dos países e estados a tarefa de reorganizar a educação básica pública, a partir dos créditos concedidos à educação pelos organismos internacionais, conforme afirma Silva (2002b, p. 12-13):

Através dos ministérios e secretarias de educação, os governos deliberam sobre a educação nacional, definindo seu sentido, finalidade, forma, conteúdos e imprimem a direção que possa legitimar o modelo econômico e político vigente. Na prática, o que ocorre é o confronto entre as forças da sociedade civil e as forças políticas e econômicas nacionais e internacionais dirigentes na prescrição das políticas para a educação básica pública no país.

Este quadro retratava a priorização do setor social dada pelo Banco Mundial a partir da década de 1970. Os financiamentos antes limitados à área de infraestrutura passaram a incluir o setor social (educação, a saúde e o setor agrícola). Oliveira (1998) e Oliveira (2015) apontam que essa mudança de foco teve como premissa o crescimento econômico, apesar de ser uma condição necessária para garantir a crescente exclusão social, não se fazia suficiente frente às populações marginalizadas economicamente. Tais mudanças tornaram-se “[...] uma ameaça à

³O Banco Mundial “é uma organização internacional que surgiu da Conferência de Bretton Woods (1944) para atender às necessidades de financiamento da reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial”. O nome oficial da instituição criada em Bretton Woods era Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. Sediado na cidade de Washington DC, começou a operar em 1946. Trata-se, pois, de uma organização com alcance mundial de fato. O fundamental da sua estrutura organizativa e de suas funções segue inalterado, tal como estabelece o acordo de fundação do Banco. Sua função básica, ali definida, é prover empréstimos e garantias financeiras aos países-membros elegíveis para tal, bem como serviços não financeiros de análise e assessoramento técnico (PEREIRA, 2009, p. 7-8).

economia dos países centrais ou desenvolvidos: o crescimento descontrolado da pobreza no terceiro mundo” (OLIVEIRA, 1998, p. 13).

Nesta ótica, a educação passou a ser considerada como aliada direta do crescimento econômico. Os investimentos financeiros foram direcionados às políticas do ensino profissionalizante e educação primária, a qual passou a ser considerada “[...] como mais apropriada para assegurar às massas um ensino mínimo de baixo custo, para a consecução das novas diretrizes econômicas que o Banco irá intensificar no decorrer da década de 80” (OLIVEIRA, 1998, p. 95).

Para realizar seus propósitos o Banco Mundial intensificou no período de 1980-1995 acordos para que os países realizassem reformas educacionais nos diferentes níveis de ensino. Oliveira (2015) apresenta duas estratégias fundamentais elencadas pelo Banco Mundial que direcionadas à América Latina: privatização dos níveis mais elevados de ensino, a fim de priorizar recursos para o ensino primário e priorização de empréstimos para insumos educacionais (bibliotecas, livros). A autora destaca que materiais de insumo foram privilegiados “[...] em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor” (OLIVEIRA, 2015, p. 56).

Silva (2002b, p. 11) aponta as principais políticas do Banco Mundial para a educação básica na década de 1990:

- educação básica como principal, mas prioridade no ensino fundamental;
- qualidade na educação como base para as reformas educacionais;
- privatização do ensino médio e superior;
- ênfase no autofinanciamento e nas formas alternativas para captar recursos;
- descentralização e instituições escolares autônomas;
- prioridade nos resultados fundados na produtividade e na competitividade;
- convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares;
- estímulo ao setor privado: sistemas, empresários e aos organismos não governamentais como agentes ativos no âmbito educacional, no nível de decisões e implantação de reformas;
- redefinição das atribuições do estado e retirada gradual da oferta dos serviços públicos: educação e saúde;
- enfoque setorial, centrado na educação formal credencialista;
- institucionalização dos sistemas nacionais de avaliação;
- fortalecimento dos sistemas de informação e dados estatísticos escolares.

Nota-se, nesta proposta, a intencionalidade de fortalecimento do setor privado e de redução do papel do Estado e a subordinação da educação ao modelo econômico.

Fonseca (1998), ao analisar a gestão da educação brasileira, aponta a atuação expressiva do Banco Mundial no campo da política educacional, principalmente, após a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia. Ela

foi um marco histórico de fortalecimento do ideário neoliberal nas políticas educacionais dos países do Ocidente, entre eles, o Brasil. Estava posta a proposta de um projeto educacional mundial. As agências internacionais, organizações não governamentais, associações profissionais e personalidades na área da educação em nível mundial, que dela participaram, estabeleceram o compromisso entre as nações para ofertar educação de qualidade às crianças, jovens e adultos. Esse compromisso ocorreu diante de um sinistro quadro estatístico discutido na Conferência: “100 milhões de crianças fora de casa e mais 900 milhões de adultos analfabetos no mundo” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 57).

Este compromisso centrou-se no desenvolvimento das Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA), que envolviam conhecimentos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao sujeito para o enfrentamento de situações vivenciadas em todo mundo como: sobrevivência; desenvolvimento de capacidades intelectuais e para o trabalho; melhoria da qualidade de vida; potencial para tomada de decisões com base em informações e perspectivas de continuar aprendendo.

Na Conferência Mundial de Educação para Todos, foram acordadas estratégias que priorizaram a universalização da educação, as quais foram: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todos; priorizar a educação das meninas e mulheres; dar atenção especial aos grupos desamparados e aos portadores de necessidades especiais; utilizar sistemas de avaliação de resultados; valorizar o ambiente de aprendizagem e compartilhar as responsabilidades com a sociedade; envolver a sociedade na educação; reconhecer a validade dos saberes tradicionais e patrimônio cultural do povo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

As conclusões e encaminhamentos da Conferência foram adotados pelo Banco Mundial que publicou em 1995 o documento “Prioridades y estrategias para la educación” (BANCO MUNDIAL, 1996) que estabelece suas diretrizes políticas. O documento apresenta, em sua segunda parte, as seis reformas essenciais para a educação: prioridade para a educação; atenção para os resultados; investimentos na educação pública com foco na educação básica; atenção à igualdade; participação da família; mais autonomia para as instituições.

Em relação à participação da família na gestão da escola, fica evidente a diretriz do Banco Mundial para que os países receptores de financiamento, e, portanto, condicionados a essas diretrizes, incluam na política educacional estratégias e projetos com este fim. O foco da justificativa do documento para a concessão de maior autonomia às escolas está na utilização mais eficaz dos insumos educacionais.

Verificam-se entre essas metas de reformas na educação o discurso da descentralização na educação: a afirmação da necessidade de envolver pais e comunidade nos assuntos escolares, inclusive com a possibilidade de contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura; o estabelecimento de parcerias com setor privado e ONGs; mais autonomia para as escolas na gestão de dimensão administrativa e financeira. Essa autonomia ocorreria por meio das políticas de descentralização, que foram as ferramentas utilizadas nas reformas educacionais dos países latinos.

A respeito da intensificação de políticas com foco na autonomia e descentralização da gestão das escolas, Cruz (2003, p. 17) chama a atenção para o fato de que:

A política de descentralização obriga as escolas a executarem ações até então sob a responsabilidade das Secretarias de Educação, como, por exemplo, o processo de licitação, compras e contratação de mão-de-obra para reformas. Esse procedimento envolve um volume considerável de recursos e uma complexidade adicional no processo de prestação de contas, visto as normas específicas do Banco Mundial.

Frigotto e Ciaviatta (2003) afirmam que a UNESCO e o Banco Mundial foram os principais impulsionadores das reformas educacionais, pois para a execução destas metas, foi necessário suporte financeiro aos países em desenvolvimento da América Latina. Assim, estava posto, a “solidariedade” internacional no financiamento das políticas educacionais.

Em 1970, o Banco Mundial passou a conceder empréstimos para a educação brasileira, e, a partir da década de 1980 torna-se a maior agência financiadora em atuação na área educacional, ao que Oliveira (1998, p. 91) apresenta o foco dessas relações:

Ao lado das vantagens econômicas, a cooperação técnica do BIRD suscitava o interesse do setor educacional, enquanto possibilidade de efeito estrutural no funcionamento do sistema de ensino. Os objetivos do projeto eram definidos como ações de impacto para a melhoria do desempenho da escola, em termos de melhoria da qualidade de ensino, da expansão de matrículas, da melhoria da situação de evasão e repetência [...] assim a racionalidade instrumental adotada no desenvolvimento dos projetos seria repassada ao conjunto do sistema educacional, como modelo de gerência moderna e eficiente.

Os financiamentos sempre estiveram condicionados aos compromissos com a política e diretrizes do Banco Mundial. Ao se inserir no cenário mundial, o Brasil na década de 1990, intensificou a reprodução do projeto do capital internacional, fortalecido com base no

Documento denominado *Consenso de Washington*⁴. Este documento constituiu-se em conjunto de políticas, direcionadas pelo Banco Mundial, FMI e BIRD a serem implementadas nos países da América Latina para a obtenção de empréstimos. De acordo com o autor, a implementação das políticas esteve articulada ao processo de reestruturação econômica do Brasil, e as necessidades de mudanças foram justificadas pela falta de produtividade, qualidade e de necessidade de adequação/integração à globalização mundial. Esse quadro revelou a estreita relação das reformas com o mercado globalizado e a competitividade internacional.

No Brasil, a partir do Governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), as relações do Brasil com o Banco Mundial foram intensificadas por meio de empréstimos para a educação brasileira. No período, ocorreu o crescimento dos empréstimos para a educação e “[...] 2%, entre 1987-1990, para 29% entre 1991-1994, com prioridade para a educação primária” (SILVA, 2002b, p. 106).

De acordo com a autora, foi no governo de Fernando Collor de Melo que o núcleo do consentimento do projeto político com as condicionalidades das agências de financiamento internacionais foi se aproximando das propostas do ideário do Consenso de Washington. Esse ideário foi materializado no projeto “Brasil um projeto em reconstrução nacional”, cujos objetivos, de acordo com Silva (2002b, p. 139), estavam baseados em:

[...] expressar o consentimento do governo federal para priorizar os interesses do capital financeiro internacional [...] fixar medidas de modernização da economia, de abertura comercial, de continuidades e articulação das forças conservadoras que recompuseram, formaram e efetivaram a contrarreforma de cunho neoliberal.

Esses objetivos de ordem econômica foram aplicados nas reformas das políticas educacionais, ajustando-se às prioridades do campo econômico ao campo educacional e ganharam maior força de concretização nas políticas públicas no Brasil, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995.

⁴Em novembro de 1989, os governos conservadores, diretores executivos e representantes das instituições financeiras internacionais, ministros da Fazenda, presidentes de bancos centrais e representantes dos governos das economias em desenvolvimento reuniram-se em Washington, a fim de procederem a uma avaliação da economia dos países tomadores de empréstimos, que apresentavam resultados insuficientes segundo lógica de acumulação de capitais. Durante a reunião, os integrantes afirmaram a necessidade de reformas estruturais, de aplicação de um plano de estabilização econômica, e ratificaram a proposta neoliberal como condição para conceder novos empréstimos aos países periféricos. Para expressar as convicções desses senhores do capital, John Williamson elaborou o modelo de reforma a ser aplicados, pelos governos nacionais, devedores aos organismos financeiros e credores internacionais. O documento conhecido como Consenso de Washington [...] efetivamente imprimiu o modelo neoliberal de desenvolvimento econômico a ser implementado pelos governos nacionais nas décadas seguintes (SILVA, 2005a).

A respeito da dependência financeira estabelecida entre os países para fomento das políticas públicas da educação, Silva (2005b, p. 261) alerta:

A educação do país não pode ficar na dependência de recursos provenientes da assinatura de acordos e projetos externos. Esses são temporários, estão mergulhados nos trâmites da burocracia, sujeitos aos jogos de interesses econômicos, políticos e dos acionistas das empresas de educação. Uma política nacional de educação demanda ações consistentes, coesas e contínuas e a integração com as demais políticas sociais. Exigem dos governos firmeza e prudência ao definir a dotação orçamentária e zelo durante sua implementação, fiscalização e reavaliação. Exige que a sociedade civil participe e decida, e que tenha acesso aos mecanismos de controle sobre as ações do próprio Estado.

A aprovação da LDB, as reformas e emendas constitucionais subsidiaram as mudanças no cenário educacional. Dentre essas mudanças estão: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a reforma curricular por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs); os mecanismos de avaliação; a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa TV Escola; Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO); e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) (JACOMELI, 2011).

Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram relevantes para o fortalecimento do projeto neoliberal no Brasil. O eixo articulador do poder foi deslocado do capital industrial para o capital financeiro e foram efetuadas reformas para sustentar a implantação de um projeto hegemônico de longo prazo. Na educação adotaram-se as diretrizes internacionais e o pensamento pedagógico empresarial (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003).

Esse cenário histórico consolidou o encaminhamento de políticas de descentralização durante os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, posteriormente, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2014), por meio dos Planos Nacionais de Educação e diferentes programas.

Verificam-se dentre essas metas de reformas na educação, os pilares para as políticas de gestão democrática na educação brasileira: a afirmação da necessidade de envolver pais e comunidade nos assuntos escolares, inclusive com a possibilidade de contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura; o estabelecimento de parcerias com setor privado e organizações não governamentais; mais autonomia para as escolas na gestão de dimensão administrativa e financeira.

Os organismos internacionais concebiam que grande parte dos problemas da qualidade da educação relacionava-se com o modelo de gestão centralizada e burocrática, presente nas escolas, o qual se tornava ineficaz para o desenvolvimento do processo educativo. Assim, o problema da qualidade da educação estava centrado no modelo de organização da gestão escolar. Nesta perspectiva, sua superação exigiria soluções de caráter gerencial vinculada a uma forma de administrar cunhada nos princípios empresariais.

A lógica da racionalidade econômica formulada no Consenso de Washington foi implementada no modelo de administração público gerencial proposto para a reforma educacional materializada nos diferentes programas e projetos da década de 1990. De acordo com Gandini e Riscal (2002, p. 45) a reforma administrativa do Estado foi realizada tendo como base a “adequação dos agentes governamentais à autoridade técnica e política das instituições financeiras internacionais [...]”.

O modelo de gestão gerencial considerado responsável pela modernização da gestão caracteriza-se pela cultura organizacional embasada no controle dos gastos, gestão estratégica, controle da qualidade, avaliação de desempenho, eficiência e eficácia. As diretrizes de organização do setor privado passam a ser adotadas no setor público em nome da produtividade das organizações e em atendimento às determinações das diretrizes do Banco Mundial, notadamente, caracterizada pela racionalidade econômica.

Para Lima (2003, p. 128) esse quadro demonstra que:

A obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, ainda que recente no universo educativo é obsessão tipicamente tayloriana, presente por diversas formas na teoria da burocracia, na escola das relações humanas, nas perspectivas sistêmicas e contingenciais etc. A novidade residirá, apenas, na insistência com que é redefinida no setor educativo, ganhando foros de inovação. A reedição de programas, de métodos e de técnicas, que têm feito carreira na administração de empresas, sobretudo a partir da década de sessenta, agora no contexto educativo, é mais um sinal a confirmar a adoção de um modo de racionalidade econômica.

Essa racionalidade econômica na reforma administrativa do Estado teve como objetivo tornar o desempenho da máquina governamental mais eficiente e oferecer melhores serviços para os cidadãos. Para tanto se adotou as regulamentações dos organismos internacionais e o Estado assumiu um papel de gerenciador de finanças para manter a máquina administrativa em funcionamento, assumindo o caráter gerencial de resultados.

Esses novos delineamentos da administração do Estado forneceram elementos para as reformas educacionais. A educação passa a ser compreendida como serviço com ênfase em

resultados e indicadores de desempenho, na lógica da descentralização entre as instâncias governamentais (municipalização) e para a escola (autonomia escolar) (GANDINI E RISCAL, 2002).

A descentralização para a escola caracterizada por meio da autonomia escolar pretendeu uma ampliação dos espaços de decisão das escolas na gestão dos recursos materiais e financeiros e a flexibilização pedagógica na elaboração do projeto político pedagógico. Essa política de descentralização imprimiu princípios do modelo de gestão toyotista de Qualidade Total para a gestão da escola. Esse modelo caracterizava-se pelo entendimento de quanto maior o poder de decisão e comprometimento das pessoas com a instituição maiores os resultados.

O aumento de responsabilização dos atores da escola tira do Estado à responsabilidade pelo fracasso dos resultados e dos problemas educacionais. Essa liberdade concedida à escola no processo de descentralização administrativa e financeira caracteriza-se mais como uma desconcentração das responsabilidades do Estado que passa a adotar o papel de regulador e avaliador na condução das políticas públicas educacionais, conforme explicitado por Barroso (2005, p. 728) a respeito da função reguladora que:

[...] permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.

Portanto, a regulação faz parte do sistema educacional e compreende tanto a elaboração das normas quanto seus ajustamentos em virtude de seus resultados. Assim, a função da regulação envolve ao mesmo tempo o equilíbrio e a transformação do sistema, sendo essencial para sua manutenção. Isso exige um sistema de “[...] monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados” (BARROSO, 2005, p. 732).

O processo de constituição do modelo gerencial de administração pública no Estado brasileiro entrelaçado com as diretrizes para a educação mundial divulgadas nas conferências internacionais de educação fortaleceu a lógica de modernização da estrutura, organização e gestão das escolas.

Um dos programas implantado no Brasil e que bem retrata essa perspectiva gerencial da educação, envolvendo metas de desempenho, controle de resultados e eficiência dos processos administrativos foi o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Apesar de o PDE propor teoricamente a participação dos gestores escolares, professores e comunidade escolar no planejamento e execução de metas educacionais, Silva (2005b, p. 274, 279) analisa que o PDE trouxe um modelo de participação que:

[...] força os indivíduos a se reunirem a discutirem, a planejarem os planos de trabalho, a estabelecerem metas, a elaborarem ações [...] centraliza as decisões e fragmenta a execução das atividades [...] imprime um modelo de gestão centrado em uma lógica economicista e baseado em procedimentos administrativos gerenciais que padroniza e também fragmenta o trabalho docente.

A crítica do autor ao PDE ocorre no contexto da crítica ao conjunto das políticas públicas que internalizam uma lógica economicista, com procedimentos gerenciais, que se propõem a fortalecer o trabalho coletivo na escola e ampliar a participação. Mas, que, na verdade, legitimam a compreensão da participação como participação-execução.

O PDE projeto integrante do FUNDESCOLA adota o modelo de planejamento estratégico que se apoia na racionalização e na eficiência administrava. Esse modelo defende que a otimização dos recursos e o investimento em reformas, materiais didáticos e tecnológicos, treinamento de professores são a base para a melhoria da qualidade do ensino. A crítica de Silva (2005b) ao PDE está na imposição à escola de normas para utilização dos recursos, o que dificulta o fortalecimento da autonomia da escola na execução dos recursos. E ainda, o mais agravante, o PDE se sobrepõe ao Projeto Político-pedagógico (PPP), fortalecendo o viés técnico em detrimento da base política.

Para Oliveira e Rosar (2002) e Barroso (1996) as mudanças do papel do Estado na administração da educação marcadas pela descentralização do poder/funções dos órgãos centrais para os locais culminaram em um tipo de autonomia decretada para as escolas, que tiveram suas responsabilidades ampliadas. A ideia de autonomia escolar foi fortalecida pelo ideário das políticas públicas de gestão democrática da escola pública.

4.2 Gestão democrática da escola pública

No final dos anos de 1970 e nos anos 1980, o cenário brasileiro foi permeado por um movimento político em torno da democratização da sociedade. Reivindicavam-se mudanças no sistema educacional, amparados em diagnósticos e propostas discutidas por diferentes associações como: a Associação de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de

Trabalhadores da Educação (CNTE). Também reforçou este movimento as discussões tratadas no âmbito das Conferências Brasileiras de Educação (CBE) e na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2007; SANDER, 2001). Entre as bandeiras de luta estavam à qualidade da educação, a valorização e qualificação dos profissionais da educação, o financiamento da educação pública e democratização da gestão escolar.

A partir do início dos anos de 1980 cresceu, no Brasil, a luta pela tendência de democratização da escola pública. O termo democratização da escola possui dois sentidos: a universalização da escola básica e a democratização das relações de organização e funcionamento da escola. A respeito do segundo sentido, Paro (2001a, p. 16) afirma que as políticas públicas e normatizações dos sistemas de ensino foram sendo estabelecidas no sentido de “[...] promover a partilha de poder [...] de todos os envolvidos em tomadas de decisões”.

Essas medidas, pautadas em espaços de participação dentro da escola, estão hoje, relacionadas aos mecanismos coletivos a exemplo: o Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, Conselho de Classe, Conselho de Professores, à escolha dos diretores por meio de eleição ou por meio de outros critérios que envolvem a consulta a comunidade escolar; e ainda, outras ações, que estimulem maior envolvimento da comunidade escolar em processos de discussão e planejamento, como forma de da gestão escolar e da aprendizagem. A garantia de espaços de participação na gestão da escola torna-se imprescindível para que essa comunidade se envolva no controle social da educação.

A gestão democrática da escola pública tem seu amparo no arcabouço legal da Constituição Federal de 1988, consolidada no inciso VI Art. 206 do Capítulo III que trata Da Educação, da Cultura e do Desporto: “Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...] (BRASIL, 2012, p. 117).

O princípio da gestão democrática ficou limitado ao ensino público. Esse princípio foi constituído em meio às disputas e dissensos existentes do grupo de defesa do ensino privado e o grupo dos que defendiam “[...] o ensino público, laico, gratuito e de qualidade social em todos os níveis, o dever do estado de prover vagas nas escolas públicas de acordo com a demanda” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 145). Estes grupos se organizavam em torno do Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito e outro grupo em defesa do ensino privado, formado por proprietários de estabelecimentos de ensino. Esses dissensos também estiveram presentes em todo processo de elaboração da LDB 9394/96, cujo período de elaboração passou por diferentes orientações governamentais:

[...] O processo de elaboração da LDB atravessou conjunturas políticas que imprimiram ao texto legislativo marcas e direcionamentos peculiares. Foram quatro governos da história do país, com orientações governamentais específicas para a condução das políticas públicas, especialmente as de educação. Como foi apontado, o início do processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se realizou em fins do governo José Sarney (dezembro de 1988 – março de 1990), atravessou o período seguinte que começa com a posse do governo Fernando Collor de Mello até o Impeachment (março de 1990 – setembro de 1992) e, em seguida, o governo Itamar Franco (outubro de 1992-dezembro de 1994), por fim o governo Fernando Henrique Cardoso, que se inicia em janeiro de 1995, nele ocorreu a aprovação e sanção da lei em 20 de dezembro de 1996 (ALBUQUERQUE, 2011, p. 166).

Assim, o inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal, foram ratificados na LDB 9394/96 no inciso VIII, Art. 3º:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...] (BRASIL, 2008, p. 17).

A proposta de processos mais democráticos de envolvimento de professores, pais e comunidade e autonomia da escola foi definida no Art. 12 da LDB 9394/96:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
I - Elaborar e executar sua proposta pedagógica;
II - Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
IV - Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
V - Prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
VI - Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
[...] (BRASIL, 2008, p. 21).

A participação dos profissionais na elaboração do Projeto Político-pedagógico da escola, e a participação da comunidade escolar em Conselhos Escolares ou equivalentes ficaram definidas no Art.14 e no Art. 15 da LDB, reforçou-se a progressiva de autonomia da escola:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 2008, p. 22).

Paro (2001b) destaca que o Art. 14 ao prever a “participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, não estabelece o caráter deliberativo e deixa à mercê da vontade política local a implantação dos conselhos escolares.

Estes preceitos legais têm sua base na descentralização administrativa e apresentam a gestão democrática como promotora da autonomia da escola, por meio da participação da comunidade escolar na tomada de decisões. Essa participação envolve os processos de elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico e a atuação em órgãos colegiados, representativos dos segmentos escolares.

O conceito de autonomia está relacionado em sua etimologia à ideia de autogoverno, sendo a “[...] faculdade que os indivíduos (ou organizações) têm de se regerem por regras próprias” (BARROSO, 2013, p. 25).

As reformas educacionais dos anos 80 e 90 dotaram a escola de uma autonomia relativa, como um território intermediário de decisão no domínio educativo. Isso significa que a escola não pode apenas se limitar a reprodução das regulações do sistema como também não pode isolar-se sem integrar essas regulações na sua organização, tão pouco depender apenas das relações estabelecidas entre os atores do microuniverso escolar (NÓVOA, 1995).

O processo de modernização do sistema educacional pautado pela descentralização propôs uma mobilidade e flexibilidade para o âmbito escolar, as quais se incompatibilizam com as características burocráticas próprias dos sistemas organizados na ótica da administração gerencial. Ao propor um sistema de regulação em que o poder de decisão sobre algumas questões é outorgado à escola, ocorre a responsabilização dos atores escolares. A esse respeito Nóvoa (1995, p. 18) alerta que “[...] este movimento não pode ser confundido com uma dinâmica que se limite a reproduzir ao nível regional a lógica burocrática e administrativa do poder central, acrescentando novos espaços de regulação e controle”. A lógica é que todas essas mudanças exigem da escola a construção de espaços de autonomia.

A tradição da centralização política e administrativa da escola está embasada no centralismo educativo e está sob o comando de um aparelho administrativo central, o sistema de ensino. Este centralismo administrativo não possui tradição de autonomia. Por essa ótica, Lima (2003, p. 37) aponta que “[...] a administração centralizada do sistema de ensino é ainda

percepcionada como burocrática no sentido em que é gigantesca e inflexível, irracional e incoerente, ineficaz, ineficiente etc.”.

O sistema de ensino torna-se normatizador de tal forma que contempla a regulamentação detalhada de tudo. Sua existência justifica-se na centralização, uniformização e controle, assim pode manter a sua organização.

O processo de modernização do sistema educacional pautado pela descentralização propôs uma mobilidade e flexibilidade para o âmbito escolar, as quais se incompatibilizam com as características burocráticas próprias da administração gerencial. Ao referir-se a este assunto Paro (2012) considera que gerencial capitalista aplicada na gestão da educação justifica-se no plano do discurso pelo anúncio do alcance dos objetivos por meio de estratégias que envolvem eficiência e racionalidade. Contudo, na esfera da ação faz o controle gerencial do trabalho alheio, por meio de normatizações e regulações burocráticas que garantem o controle das ações da escola. As normas em sua maioria encontram-se desvinculadas da realidade e mostram-se inadequadas para de fato contribuir na resolução dos reais problemas que permeiam o cotidiano escolar.

A transferência de responsabilidades para as escolas é considerada por Barroso (2013, p. 24) como um processo de "autolimitação, totalmente decidido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder", autonomia decretada por força de lei, de norma.

Contudo, autonomia na visão de Barroso possui um grau de relatividade, uma vez que sua existência se alinha em contextos de interdependência e relações o que imprime a ela não apenas características decretadas, mas também de potencialidade de construção. Esta perspectiva de construção ocorre porque autonomia “[...] é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais, numa determinada escola”. Não há “‘autonomia da escola’ sem os reconhecimentos da ‘autonomia dos indivíduos’ que a compõem” (BARROSO, 2013, p. 27). Assim, a autonomia possível na escola resulta da ação de seus atores mesmo dentro da margem de autonomia relativa.

O processo de construção da autonomia para além da autonomia decretada, é um desafio para os atores da escola, posto que exige a criação de condições para sua construção de acordo com as especificidades de cada localidade, sem, contudo, deixar de atender aos objetivos do sistema de ensino. Contudo, vale ressaltar que as escolas sempre se diferenciaram umas das outras devido ao desenvolvimento de diferentes maneiras de organização e tomada de decisões em função e seus objetivos e interesses coletivos (BARROSO, 1996). Isso caracteriza que a autonomia também é construída tem seu sustentáculo na construção e implementação de um

Projeto Político-pedagógico construído, debatido e avaliado por todos que fazem parte da escola.

A implementação de um Projeto Político-pedagógico exige formas democráticas de organização e funcionamento da escola, incluindo as relações de trabalho no seu interior. Relações de trabalho que envolva seus principais atores: alunos, professores e pai/responsáveis.

Portanto, essa constatação admite um caminho para o reforço da autonomia da escola, a partir do reforço das oportunidades de interações entre seus membros em prol de demandas da organização escolar e do trabalho pedagógico. Assim, se tomarmos o Conselho Escolar como um instrumento de gestão democrática, e que sua atuação na gestão escolar, mesmo que regulamentada e limitada por normas do sistema, possui potencialidade para construção da autonomia, com efeito, é necessário reconhecer que essa construção exige por parte dos membros uma aprendizagem “da e pela organização” (BARROSO, 2013). O que torna imprescindível a qualificação dos conselheiros escolares.

A legislação pertinente à gestão democrática pretende assegurar a escola pública os espaços de autonomia (relativa) e participação na gestão da escola tanto no Projeto Político-pedagógico como nos Conselhos Escolares. É possível afirmar que essa base legal abriu caminho para o envolvimento e engajamento político dos educadores e comunidade local. Contudo, há a necessidade de levar em conta que a gestão democrática da educação “[...] não é uma concessão governamental, nem uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, é uma construção histórica da sociedade civil organizada, que enriquece a nossa memória educacional” (SANDER, 2005, p. 52).

Esse movimento da comunidade escolar em diferentes situações de tomada de decisão no âmbito de autonomia relativa exige um movimento de gestão dos espaços de participação, além de uma prática política de participação e pertencimento dos envolvidos. Essa prática política juntamente com a rigidez das normas e regras da administração capitalista, impostos a escola, apresentam-se como desafios à gestão democrática. Além disso, condicionantes internos e externos têm se colocado como obstáculos à participação da comunidade na partilha do poder e na participação na tomada de decisões.

Os estudos de Paro (2001a) a respeito da gestão democrática da e na escola pública são relevantes para o entendimento dos condicionantes e determinantes da participação presentes no interior da escola e na comunidade escolar. A respeito dos condicionantes internos, o autor os organiza em quatro: condicionantes materiais da participação; condicionantes institucionais; condicionantes político-sociais - interesses dos grupos; e os condicionantes ideológicos. Todos

estes condicionantes comprometem e determinam a potencialidade da gestão escolar na ótica democrática.

Dentre os condicionantes materiais que dizem respeito às condições objetivas de trabalho no interior da escola está a precarização do trabalho e da formação docente. Essa é uma questão muito ampla, carregada de múltiplas relações entre os interesses capitalistas e o projeto liberal para a educação. É fato que as condições objetivas de trabalho no interior da escola têm recebido melhorias, todavia, as condições de estrutura física, de funcionalidade de equipamentos e recursos pedagógicos, a falta de professores, dentre outros, pode tornar secundária a “[...] preocupação com medidas tendentes a criar uma dinâmica interna de cooperação e participação” (PARO, 1995, p. 302). A esse respeito o autor alerta:

É preciso, todavia, tomar cuidado para não se erigirem essas dificuldades materiais em mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação. Isto parece acontecer com certa frequência na escola pública e se evidencia quando, ao lado das reclamações a respeito da falta de recursos e da precariedade das condições de trabalho, não se desenvolve nenhuma tentativa de superar tal condição ou de pressionar o Estado no sentido dessa superação (PARO, 2001a, p. 44).

Os condicionantes institucionais que limitam a participação na escola se estabelecem no caráter hierárquico existente nas relações internas. É notória a verticalidade das relações entre direção e comunidade escolar. Isso ocorre na visão de Paro (2001a) devido ao fato de ainda persistir, na gestão das escolas, lideranças centralizadoras e hierarquização de funções. Destaca-se ainda que até o Conselho Escolar possui atuação marcada pela burocratização e formalidade de processos.

A respeito dos condicionantes político-sociais, Paro (2001a) considera que a questão da participação dentro da escola vincula-se a interesses diferenciados e muitas vezes contraditórios. Neste sentido, orienta para a necessidade de levar em conta a existência desses múltiplos interesses, suas causas, implicações na organização do trabalho pedagógico e gestão da escola. Aponta como caminho para sua superação o desafio da construção de uma identidade coletiva pautada em interesses em prol da qualidade da educação.

Os condicionantes ideológicos da participação envolvem o conjunto de concepções e crenças que constituem a personalidade das pessoas e orientam suas práticas. Isso significa que “[...] o modo de pensar e agir das pessoas que aí atuam facilita, incentiva, dificulta ou impede a participação” (PARO, 2001a, p. 47).

Outra dimensão destes condicionantes é a diversidade de concepções de participação. De modo abrangente a concepção que mais vigora é a de participação como execução de ações

e menos de tomada de decisões. Há também a descrença na participação sob alegação da sua falta de interesse ou devido às condições de vida. Ora, os condicionantes institucionais, político-sociais e ideológicos relacionam-se entre si, uma vez que perpassam pelas múltiplas identidades dos sujeitos históricos pertencentes à comunidade escolar e, pelas formas de construção coletiva estabelecidas, vivenciadas e oportunizadas pelo cotidiano escolar. Daí a necessidade da instauração de uma cultura de participação social para além da cultura da participação pela representatividade, a fim de capacitar a comunidade no ato de participação da execução de ações em prol da educação.

Paro (2001a, p. 53-54) alerta que há uma descrença na participação da comunidade que inclui uma dimensão de execução:

[...] a ausência quase total de qualquer previsão de rotinas ou eventos que ensejam a participação da comunidade na escola. Como a própria instituição escolar não possui mecanismos institucionais que, por si, conduzam efetivamente a um processo de participação coletiva em seu interior, a inexistência dessa previsão por parte da direção ou dos educadores fecha mais uma porta que poderia levar a implementação, na escola, de um trabalho cooperativo.

Na ótica de Paro (1995; 2001a) a participação da comunidade escolar, também possui condicionantes externos à unidade escolar: condicionantes econômico-sociais; condicionantes culturais; e condicionantes institucionais da comunidade. Consideram-se condicionantes econômico-sociais as reais condições de vida da população para dispor de tempo e disposição para participar. Paro (1995; 2001a) demonstra por meio de resultados de suas pesquisas na área de gestão democrática que as condições de vida da população, inserida no mundo do trabalho é um dos determinantes da falta de participação.

Essa situação remete a necessidade de maior mobilização social, a fim de que sejam tratados na legislação e políticas públicas da educação, dispositivos legais que facilitem a participação dos pais na escola. Todavia, essa proposta abre um amplo leque de questões: interessaria ao Estado, aos dirigentes escolares e professores a participação efetiva dos pais nas decisões e execução das ações da escola? Seria realmente possível ampliar os espaços no cotidiano escolar, para uma participação qualificada dos pais? Essa abertura legal realmente seria suficiente para que com o envolvimento da comunidade na gestão da escola superasse os condicionantes de ordem econômico-social?

Certamente, as respostas a essas questões exigem ampla discussão, pois mesmo que os pais participem efetivamente na gestão da escola, seja na execução ou na tomada de decisões, haveriam de se enfrentar, ainda, os condicionantes de natureza cultural, que para Paro (2001a,

p. 59) envolvem a falta de perspectiva e crença na participação como mobilizadora de forças reivindicatórias e de mudanças:

Numa sociedade em que o autoritarismo se faz presente, das mais variadas formas, em todas as instâncias do corpo social, é de se esperar que haja dificuldade em levar as pessoas a perceber os espaços que podem ocupar com sua participação.

Considera-se, assim, que as escolas públicas mantêm uma postura fechada e preconceituosa em relação à participação dos pais, como se fossem incapazes de opinar e decidir questões de ordem diversas. A descrença popular nos mecanismos coletivos institucionalizados pode ser considerada outro determinante que cria obstáculos para a aprendizagem da cultura de participação social.

A gestão democrática, garantida na legislação, possui limitações e desafios principalmente no que se refere a envolver efetivamente a comunidade escolar para participar na tomada de decisões. Entretanto, há de se reconhecer que essa mesma legislação possui os elementos básicos que abrem caminho para novas conquistas e espaços de democratização da escola e formação cidadã.

O processo da gestão democrática, ou colegiada, no entendimento Prais (1990), pode ser um poderoso instrumento de prática participativa que envolve todos os agentes que atuam na escola. Esse pensamento corrobora com Paro (2001a, 2016) que compreende que a gestão democrática pode torna-se um processo educativo e político capaz de articular uma organização do trabalho pedagógico cuja finalidade seja o comprometimento com a transformação social, por meio da socialização do saber sistematizado e historicamente construído, como defende Paro (2016, p. 30):

A educação é, pois, a apropriação da cultura produzida historicamente. Essa apropriação tem pelo menos duas dimensões intrínsecas: por um lado, é ela que possibilita a preservação do acervo cultural, dando condições para a continuidade histórica; por outro, é a forma pela qual cada indivíduo se faz humano-histórico, processando-se sua necessária atualização histórico-cultural, ou seja, como cada ser humano nasce puramente natural, sem um átomo de cultura, é a educação que lhe propicia acesso à cultura produzida historicamente, eliminando ou reduzindo a defasagem que há entre o estado natural e a cultura vigente.

A escola ao cumprir sua função social de socialização e produção de saberes, torna possível a democratização do saber. O saber que nasce da prática social dos indivíduos, sistematizado pela escola torna-se um instrumento necessário “à participação e às

transformações sociais” (PRAIS, 1990, p. 20). Assim, prática de gestão democrática é mais coerente com os objetivos e fins da escola, servindo, então, como condição determinante para o processo de mudança social.

Prais (1990) ao apontar os caminhos possíveis para uma prática democrática na administração escolar coerente com a função da escola pública, como é concebida pela perspectiva histórica - crítica da educação, destaca o sentido pedagógico e político existente em uma administração escolar colegiada.

O sentido pedagógico envolve dois aspectos: o fenômeno educativo e a recuperação da função da escola pública enquanto popular. O elemento educativo da administração colegiada caracteriza-se por se constituir em um processo constante de exercício da participação na discussão e resolução de soluções para diferentes situações do cotidiano escolar. Esse processo oportuniza a vivência democrática, a aprendizagem de compartilhar responsabilidade, o trabalho coletivo e a resolução de conflitos. Estes fazem parte do exercício da participação social e da cidadania como bem afirma Prais (1990, p. 82) de que esse processo “[...] vincula-se intrinsecamente ao cumprimento da função social e política da educação escolar, que é a formação do cidadão participativo, responsável, crítico e criativo [...] através da transmissão e socialização da herança cultural acumulada”.

A perspectiva crítica de compreensão da função social e política da educação aponta justamente para a possibilidade da administração escolar, embasada em princípios democráticos, ser mediadora de uma prática pedagógica progressista. Prática que pode recuperar a função social da escola pública, elevando o nível de consciência crítica de seus agentes e promovendo mudanças na realidade em que estão inseridos. Uma prática na qual “se gesta a consciência” (PRAIS, 1990, p. 82) da participação e corresponsabilidade na tomada de decisões do projeto educativo, essência do sentido político da administração escolar colegiada. Sentido este que se embasa na descentralização das decisões na ampliação dos canais de participação nessas decisões. Um desafio posto, principalmente, para os diretores escolares que precisam compatibilizar “[...] as exigências burocrático-administrativas colocadas pelas instâncias superiores do sistema escolar [...] e o conteúdo educativo que urge ser desenvolvido no interior da escola (PRAIS, 1990, p. 85)”.

O sentido político da administração escolar relaciona-se ao conceito de educação apresentado por Paro (2016, p. 30) que abrange “a produção do humano – histórico”. Humano pela sua dimensão política de produtor da sua realidade, enquanto ser gregário, coletivo, e, de relações, necessita do diálogo para efetivar suas relações. Contudo, o que também, pode fazer uso da dominação para estabelecer relações de política autoritária reduzindo o outro a condição

de objeto. Menciona que se considerarmos o caráter de mediação da administração da escola, ela não necessita fazer uso, nem se desenvolver na perspectiva de relações autoritárias.

O desejável seria que o processo de produção de relações no âmbito da escola e, na perspectiva do objeto de estudo desta pesquisa, no âmbito dos Conselhos Escolares, possa ocorrer de forma a estimular, facilitar e desenvolver práticas de diálogo. Essas práticas de diálogo se caracterizam na convivência harmoniosa entre os indivíduos históricos. Assim, para Paro (2016), a participação agrupa-se em três tipos: os mecanismos de participação; a escolha democrática de seus dirigentes; e ações que oportunizem maior envolvimento da comunidade escolar.

Em relação aos mecanismos coletivos de participação, Paro (2016, p. 21) destaca que o Conselho Escolar está entre os que suscitam maiores expectativas:

Temido por diretores, que receavam perder seu poder no controle da escola; reivindicado por professores e suas entidades sindicais que pretendiam minimizar o autoritarismo do diretor e ter acesso ao poder das unidades escolares; e objeto de luta de movimentos sociais populares que viam nele a oportunidade de reivindicar mais e melhor educação, o conselho de escola, junto com a eleição de dirigentes escolares. Tem sido elementos mais conspícuos das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitaram o desafio de democratizar a escola.

A democratização da escola pública na perspectiva do desenvolvimento de práticas de diálogo nas relações de sua organização e funcionamento pressupõe a promoção da partilha de poder entre seus agentes e a participação dos envolvidos no processo educativo.

A participação da comunidade escolar praticada nas escolas por meio dos Conselhos Escolares pode ser considerada como participação indireta, mediatizada pelos representantes dos segmentos que o compõem. Em relação ao critério da regulamentação, a participação na organização escolar convive com a existência de regras legais, e formais, mas também com as regras e ações mais espontâneas, portanto, não formais, informais. A participação formal, também designada, por Lima (2003) como participação decretada está sujeita às regras, normas, regulamentos. Ela é uma participação autorizada, dirigida e controlada.

Com base nas reflexões apontadas nesta seção é possível compreender o contexto em que as políticas públicas de gestão democrática da educação foram concebidas e inseridas nas diretrizes em âmbito internacional. As políticas macroeconômicas e a busca pelo desenvolvimento social, bandeiras dos organismos internacionais de desenvolvimento, foram, principalmente, a partir da década de 1990, orientadores da Reforma administrativa do Estado na perspectiva gerencial. O dispositivo constitucional da gestão democrática não garante plena

autonomia e ampla participação na escola devido aos diferentes e variados condicionantes ideológicos e, materiais.

É evidente que essas decisões, apesar de todo limitante legal, a legislação abre caminhos e possibilidades para que decisões sejam tomadas no âmbito escolar, consideradas as especificidades locais da necessidade e interesses da comunidade escolar em relação à formação das crianças, jovens e adultos. Isso significa que o processo de direção de uma escola que envolve planejamento, organização, orientação e o controle das atividades internas, prescinde da compreensão de sua realidade e características particulares e locais, sem, todavia, deixar de adequar-se às diretrizes da administração do ensino (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005). Este é o desafio posto aos gestores escolares e comunidade escolar: a administração dos recursos financeiros, humanos e materiais para o alcance de seu fim, a formação integral. É possível considerar que a implantação dos Conselhos Escolares seja uma possibilidade de maior envolvimento da comunidade nos rumos da escola.

5 A POLÍTICA DOS CONSELHOS ESCOLARES NO BRASIL

Esta seção objetiva apresentar os fundamentos históricos, legais e conceituais dos Conselhos Escolares e o processo de fortalecimento da política por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o qual foi norteador da política no Estado de Rondônia.

Os autores que contribuíram para compreensão da política dos Conselhos Escolares e do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foram: Werle (2003), Brasil (2004a, 2004b), Gohn (2003), Conti e Silva (2010), Félix (2012) entre outros.

Em relação à pesquisa documental fizeram parte da amostra os seguintes documentos: Portaria Ministerial n.º 2.896 de 16 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004c), Resolução/CD/FNDE n.º 45 de 24 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012) e Resolução n.º 16, de 19 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014b).

5.1 Fundamentos históricos, conceituais e legais dos Conselhos Escolares.

Contextualizar a origem dos conselhos exige a compreensão de que eles são resultado de uma construção histórica entrelaçada com a história da política e da democracia. Cury (2009, p. 46) apresenta suas origens etimológicas:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (grifo no original).

Neste sentido um conselho caracteriza-se por ser um lugar de debate, de deliberações e tomada de decisão. Sua origem é diversificada, “há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-estados do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais” (BRASIL, 2004a, p. 15).

A respeito da tradição dos conselhos com o povo hebreu, registra-se, que sob a liderança de Moisés foram reunidos 70 anciãos ou sábios, que o ajudaram a governar o povo, o que originou o Sinédrio, Conselho de Anciãos do povo hebreu, que atuava como um supremo tribunal em Jerusalém. Esses conselhos de anciãos das comunidades antigas foram gradativamente mudando seus princípios

Os conselhos de anciãos das comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos, nos Estados-nacionais, por conselhos de beneméritos, ou notáveis, assumindo caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos. O critério de escolha dos mais sábios, dos melhores, dos homens bons que fluía do respeito, da liderança na comunidade local, passa, gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, econômico ou militar. Ao longo do tempo, o critério dos mais sábios é paulatinamente contaminado pelos interesses privados das elites, constituindo os conselhos de notáveis das cortes e dos Estados modernos (BRASIL, 2004, p. 16).

Nas cidades-estados do mundo greco-romano, a intensificação da vida em grupos diferenciados, originou diversos conflitos, o que exigiu a organização de mecanismos públicos, espaços de poder, de decisão coletiva, de assembleias, de leis comuns de organização com regime político e leis próprias. Os conselhos nas cidades-estados tomaram a forma organizativo-representativa do poder político. Eram representativos de um contexto de busca da ética e da justiça, e guiados por “[...] forte sentido de pertencimento legítimo a essas comunidades” (BRASIL, 2004a, p.16). Essa forma representativa de poder político tomou forma, por exemplo, na Comuna Italiana, que tinha sua organização em assembleia, constituída de membros da comunidade.

Gohn (2003) ao realizar um resgate das formas históricas dos conselhos aborda que alguns se tornaram mais importantes na história, tais como: a Comuna de Paris e os conselhos operários de Turim. A Comuna de Paris (1871) foi uma experiência de autogestão de trabalhadores por meio de conselhos populares. Tinha como proposta a substituição da forma de organização do trabalho capitalista: “[...] rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação” (GOHN, 2003, p. 66). Constituíram-se num legado das lutas populares, assim como, os conselhos de operários da Alemanha (1918) que buscavam a autogestão econômica nas fábricas. Bobbio et al. (1992, p. 238) afirmam que os conselhos operários caracterizaram-se como autênticos instrumentos de emancipação das massas e “conquista de uma dimensão política”.

No cenário brasileiro, na década de 1970 e 1980, Gohn (2003, p. 70) aponta a existência de três tipos de conselhos:

[...] os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis

originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil.

A autora acrescenta que nos anos 1990, os conselhos tiveram caráter interinstitucional, com papel de mediação na relação entre sociedade e Estado, legitimado na Constituição de 1988, e em outras leis, com vistas ao exercício da democracia participativa. Foram criados diversos conselhos gestores “[...] fruto de lutas e demandas populares e de pressão da sociedade civil pela redemocratização do país” (GOHN, 2003, p. 84). Os conselhos gestores abrangem as áreas dos serviços públicos, a exemplo, saúde, educação e cultura; interesses da comunidade, a exemplo, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural; e também, interesses de grupos específicos (crianças e adolescentes, idosos, mulheres).

Gohn (2003, p. 88) alerta para o fato de que, apesar dos conselhos gestores estarem inseridos na legislação, como parte do processo de gestão descentralizada e participativa,

[...] vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública.

É necessário que se vá além do caráter consultivo, com poder de deliberação, a fim de que atuem além da instância jurídico-formal e atenda realmente seus objetivos de controle social das políticas públicas.

Neste breve recorte da origem histórica dos conselhos e de sua inserção no cenário brasileiro, constata-se, que se situam nas relações entre Estado e sociedade, “[...] ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a cogestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público” (BRASIL, 2004a, p. 18).

Apesar de as diferentes modalidades de conselhos gestores no Brasil serem conquistas da sociedade civil organizada, também é resultado do processo de descentralização, da crise das instituições públicas e das reformas de Estado que visam à transferência de responsabilidades para os usuários dos serviços públicos.

Na área da educação registra-se atuação de conselhos desde o período do império aos dias atuais, com características e natureza diferentes que compreenderam os Conselhos de Instrução Pública (1842), os Conselhos de Ensino (1911-1930), e os Conselhos de Educação a partir de 1930. Oficialmente, em 1931, a criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto

n. 19.830), na Constituição de 1934, os Conselhos Estaduais de Educação, na LDB de 1961, cria-se o Conselho Federal de Educação e na Constituição de 1988 institucionalizou-se a atuação dos conselhos dentro da organização dos sistemas de ensino nos níveis federal, estadual e municipal (BRASIL, 2004a).

Uma análise do contexto brasileiro, no final da década de 1970, aponta para o fato de que a economia brasileira estava mergulhada em uma crise financeira. Esse fato ocasionou, juntamente com o modelo centralizador e autoritário de Estado, uma crise de credibilidade no mercado internacional e de legitimidade diante da sociedade.

O governo militar, que expressava os interesses da burguesia brasileira associada ao capital estrangeiro passou a sofrer oposição, principalmente, por parte dos movimentos populares e sindicais. Esses movimentos ampliaram as perspectivas de ampliação dos espaços de participação popular, como apontam Conti e Silva (2010, p. 63) de modo que:

A abertura política ocorrida ao término do longo período de repressão militar, provocada pelos movimentos sociais na zona rural, desemborcou nos meios urbanos e restabeleceu a participação popular frente às decisões políticas, como forma de relação entre o poder público e a população [...].

As reivindicações dos movimentos sociais pela democratização do país e por maior espaço de participação na gestão pública no final da década de 1970, e intensificados na década de 1980 resultaram na criação e ampliação dos conselhos gestores em áreas diversas, de forma a promover o envolvimento da população na elaboração e controle social das políticas públicas. Estes movimentos sociais foram de fundamental importância na garantia de direitos incorporados posteriormente na Constituição Federal.

Félix (2012) ao aprofundar os estudos acerca da participação na gestão educacional, destaca que, a partir do início do século XX, no contexto das expressivas mobilizações sociais em defesa da universalização da educação pública, os Conselhos Escolares passaram a assumir um espaço de maior participação na gestão das escolas.

No final da década de 1970 e na década de 1980, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, vários estados brasileiros já vivenciavam experiências de participação social na gestão educacional, a exemplo de Minas Gerais, São Paulo, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Neste período os Conselhos Escolares “[...] atuavam como órgãos de caráter consultivo, prioritariamente na fiscalização e/ou mobilização sobre questões financeiras” (FELIX, 2012, p. 18).

Como resultado da pressão e luta social pela democratização do estado brasileiro e da educação, a Constituição Federal de 1988 incorporou as reivindicações sociais de maior participação na educação e gestão escolar, instituindo, em seu artigo 206, inciso VI, o princípio da gestão democrática.

Não por acaso, essa base legal fortaleceu a propagação dos conselhos escolares que já tinham práticas vivenciadas em alguns municípios de estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Santa Catarina e Minas Gerais (RAMOS E FERNANDES, 2010).

Para Silva e Conti (2010), a abertura política na década de 1980 permitiu mais espaços para reivindicações o que contribuiu para que os Conselhos Escolares surgissem e se estabelecessem na perspectiva de controle social. Todavia, os autores apontam que os conselhos foram cerceados pelo poder público, uma vez que, tiveram também como pano de fundo a Reforma do Estado com o processo de descentralização e municipalização nos anos de 1990.

Ao contextualizar o processo de implantação dos Conselhos Escolares, Félix (2012) disserta acerca do estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado entre 2001 e 2009 que tratam informações importantes sobre os Conselhos Escolares. Na pesquisa realizada em 2001 “o estudo do IBGE demonstrou que, em 2001, 73,3% dos municípios contavam com algum tipo de conselho no setor educacional” (FELIX, 2012, p. 26). Em 2009 os estudos apontaram o significativo crescimento da implantação e regulamentação dos conselhos 77,1% dos municípios brasileiros com destaque para as regiões Centro-Oeste e Nordeste. Dentro do contexto do estado liberal estes dados indicaram a necessidade de criação de ações institucionalizadas, ligadas ao Ministério da Educação para colaborar com os sistemas de ensino na implantação e funcionamento dos Conselhos Escolares.

Os Conselhos Escolares inserem-se no contexto educacional brasileiro como uma instância de ampliação dos espaços de participação na educação pública. Possui um arcabouço de preceitos legais relacionados à proposta da gestão democrática do ensino público, contidos no Artigo 206 da Constituição Federal, no Art.14 da LDB 9394/96, que instituiu a participação da comunidade e escolar em Conselhos Escolares ou equivalentes.

As entidades de personalidade jurídica própria como o caso das Associações de Pais e Professores (APP) e Grêmios Estudantis, cuja finalidade é de assistência ao estudante e apoio à escola, não podem:

[...] substituir ou assumir o lugar da institucionalidade da escola. Essa é uma tendência que gera uma preocupação de o chamado Terceiro Setor assumir funções de Estado, diante da fragilidade deste na realização de suas funções, que são, por natureza, intransferíveis e indelegáveis [...] não podem substituir o poder, a institucionalidade da escola (BRASIL, 2004a, p. 56).

Nesta perspectiva, as APPs não podem ser entendidas como equivalentes, ou substitutas dos Conselhos Escolares, e seus equivalentes seriam as “[...] assembleias escolares, ou as antigas congregações de professores, acrescidas da representação de estudantes, pais e trabalhadores da escola. Trata-se de formas de democracia direta ou representativa, mas sempre com o poder deliberativo [...]” (BRASIL, 2004a, p. 56).

Ao definir os Conselhos Escolares como “[...] órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local” (BRASIL, 2004b, p. 34), lhe são conferidas atribuições de deliberação colegiada nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira no âmbito da escola. A participação de seus membros nas discussões, deliberações e encaminhamentos possibilita “[...] uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã” (p. 35). Deste modo, é relevante descrever que os espaços da autonomia se refletem nas atribuições dadas aos Conselhos Escolares de modo que estes podem evidenciar as políticas de participação.

Werle (2003, p. 48) considera que os Conselhos Escolares: “[...] são um espaço de incentivo e promoção da qualidade da educação pública [...] representam um espaço de autonomia e participação, comprometido com a defesa do ensino público gratuito e da valorização do professor”.

Gohn (2003, p. 103) destaca que os Conselhos Escolares, e outros conselhos no interior das escolas (conselho de classe, conselho de professores) possuem natureza diferente dos conselhos gestores, pois “[...] são estruturas colegiadas [...] canais de participação importantes na mobilização da comunidade educativa para melhoria da escola [...]”.

A conceituação do Conselho Escolar, adotada pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos escolares (PNFCE), fundamenta-se na questão da representação:

Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade [...]. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais (BRASIL, 2004b, p. 35).

Para Felix (2012, p. 181) a opção do PNFCE pela expressão “Conselhos Escolares” sugere:

[...] um desprendimento crítico das limitações históricas relacionadas com a constituição dos colegiados escolares e, ao mesmo tempo, promove a associação com a história de lutas e movimentos populares ligados aos Conselhos Operários do final do século XIX, na Comuna de Paris, e do início do século XX, na Revolução Russa. Posto dessa forma ficou evidente o caráter

revolucionário e transformador que os autores procuraram dar à iniciativa de instituição e fortalecimento dos Conselhos Escolares no contexto educacional brasileiro.

A conceituação proposta em BRASIL (2004b) também remete à compreensão da natureza político-educativa dos Conselhos Escolares que visa uma educação de qualidade social. Nesta perspectiva, as funções dos Conselhos Escolares, podem ser sintetizadas nas ações de deliberar, consultar, fiscalizar e mobilizar, apresentadas no Quadro 5:

Quadro 5 – Funções dos Conselhos Escolares

Funções	Características
Deliberativas	– Quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro.
Consultivas	– Quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.
Fiscais	– Quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.
Mobilizadoras	– Quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação.

Fonte: Brasil (2004b, p. 41).

O exercício dessas amplas funções varia conforme as normas dos sistemas de ensino e da legislação em vigor. De modo geral, podem ser identificadas algumas atribuições dos Conselhos Escolares:

- Elaborar o Regimento Interno do Conselho Escolar;
- Coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar;
- Convocar assembleias-gerais da comunidade escolar ou de seus segmentos;
- Garantir a participação das comunidades escolar e local na definição do projeto político-pedagógico da unidade escolar;

- Promover relações pedagógicas que favoreçam o respeito ao saber do estudante e valorize a cultura da comunidade local;
- Propor e coordenar alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, entre outros aspectos, do aproveitamento significativo do tempo e dos espaços pedagógicos na escola;
- Propor e coordenar discussões junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente;
- Participar da elaboração do calendário escolar, no que competir à unidade escolar, observada a legislação vigente;
- Acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem, entre outros) propondo, quando se fizerem necessárias, intervenções pedagógicas e/ou medidas socioeducativas visando à melhoria da qualidade social da educação escolar;
- Elaborar o plano de formação continuada dos conselheiros escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação;
- Aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da escola, sobre a programação e a aplicação de recursos financeiros, promovendo alterações, se for o caso;
- Fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;
- Promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares (BRASIL, 2004b, p. 48-49).

Por constituir-se como um espaço de relações de poder, os conselheiros escolares, no exercício dessas funções, por meio da fala, materializam seu poder de representação de seus segmentos. Essa participação por meio da fala prescinde da posse de conhecimentos que garanta sua efetiva expressão e posicionamento diante das diferentes situações, o que demanda um compromisso com o ato de representar e com as funções inerentes ao seu conselheiro, como apresentado por Werle (2003, p. 10):

[...] Conselhos Escolares são um espaço de relações de poder, que depende predominantemente do capital cultural dos representantes eleitos pela comunidade escolar e de como eles se relacionam entre, com os problemas da escola e onde ocorrem aprendizagens atualmente, um espaço não de aprendizagem em nível conceitual e teórico da democracia, mas um local de fazer democracia.

Por esses motivos, os Conselhos Escolares diferenciam-se de escola para escola, por razão dessa estrutura interna, dos conhecimentos dos conselheiros escolares e do comprometimento com a representação de segmentos dos seus conselheiros escolares.

Todas essas atribuições exigem uma gama de conhecimentos por parte dos conselheiros escolares. Devido à pouca fundamentação teórica a respeito da sua constituição, objetivos e funcionamento por parte dos próprios conselheiros escolares, em muitos sistemas de ensino essa política se caracteriza como “[...] forma e letra morta [...]” (WERLE, 2003, p. 10). Verifica-

se, nesta perspectiva, a necessidade e exigência da socialização dos conhecimentos entre os conselheiros escolares e sociedade em geral.

A qualidade das práticas de participação nos Conselhos Escolares está estreitamente vinculada à capacitação dos conselheiros escolares e que estes conheçam os seguintes aspectos:

- O conselho: seu significado e papel;
- O papel de conselheiro e o significado da representação;
- A escola como organização e seu projeto político-pedagógico;
- A legislação educacional básica;
- O sistema de ensino (do estado ou do município) princípios e normas;
- O significado da participação a pertença da escola cidadania (BRASIL, 2004a, p. 59-60).

Essa capacitação necessita ser pensada no âmbito da escola e dos sistemas de ensino. Por isso é necessário que na dinâmica de seu funcionamento, os conselheiros tenham a oportunidade de construir e reconstruir saberes que orientem e reorientem suas práticas.

A importância da regularidade e periodicidade das reuniões e assembleias do Conselho Escolar, como da convivência entre conselheiros, vivenciada na dinâmica das reuniões, que se torna possível “[...] construímos alguma coisa em comum e não, simplesmente, uma situação em que eu torno pública as minhas posições, as minhas convicções, os meus interesses e as minhas ideias” (WERLE, 2003, p. 58).

Entende-se que os Conselhos Escolares são espaços que possibilitam um nível de aprendizagem da participação. Espaços onde é possível a aprendizagem da ordem política, da prática da fala, do posicionamento, do agir político.

As práticas participativas no âmbito dos Conselhos Escolares constituem-se espaço a ser explorado, discutido, revisitado, aprimorado objetivando uma gestão escolar democrática. Um espaço de aprendizagem em desenvolvimento nas políticas públicas, nas escolas e nos sujeitos. Por isso, Werle (2003, p. 44) alerta que:

É preciso aprender e refletir constantemente sobre as experiências participativas que foram desenvolvidas e estão ocorrendo ao nosso redor, pois mesmo uma instituição que obteve sucesso com a implantação de estruturas participativas e, com isso, envolveu pais, alunos, professores e funcionários em questões relativas à gestão da escola, não tem assegurada a perenidade dessa participação. Participação, aliás, é um processo de constante desenvolvimento da organização e de seus indivíduos, de retomada e avaliações e de seus indivíduos, de retomada e avaliação permanente dos caminhos pelos quais o comportamento participativo consolida-se.

Verifica-se, então, que a prática participativa por meio dos Conselhos Escolares como instância da gestão democrática não vai ocorrer por força de lei, ou, por força do discurso. É necessária a compreensão conceitual, a formação política comprometida, a organização para a participação e reflexão sobre a ação, reconhecimento da heterogeneidade do grupo, das forças políticas e do conhecimento conceitual e político dos seus envolvidos.

Nesta mesma perspectiva, Barbosa Junior (2013) discute que o maior desafio para efetivação das práticas participativas nos Conselhos Escolares está na necessidade de reorganização do pensamento político e educacional de modo a possibilitar formação política que prepare e desperte para a ocupação dos espaços públicos de decisão sobre a vida e bem comum.

5.2 O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) foi criado no contexto do governo do presidente Lula da Silva que a partir de 2003 iniciou a formulação e implantação de vários programas⁵ voltados à descentralização administrativa, gestão democrática com a ampliação da participação da sociedade em diferentes instâncias de decisão das políticas públicas. Esses programas de governo buscavam também atender ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

Ao analisar o Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Básica (SEB) de 2004, Félix (2012) descreve que essa Secretaria foi estruturada em cinco departamentos. Entre eles, o Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), composto por duas coordenações, sendo uma delas a Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE), a qual possuía quatro divisões: a Divisão de Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino (DGDS) e a Divisão de Gestão Democrática nas Escolas (DGDE), à qual competia, dentre outras atribuições, apoiara implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares, subsidiando os sistemas de ensino, desenvolvendo programas de capacitação para os Conselhos Escolares.

⁵Programa “Escola de Gestores da Educação Básica”; Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho); Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Profucionário); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME); Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (PROFORTI); Plano de Ações Articuladas (PAR); Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE) (FÉLIX, 2012).

No contexto das atribuições da Divisão de Gestão Democrática nas Escolas (DGDE), foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), oficialmente instituído, no dia 16 de setembro de 2004, por meio da Portaria Ministerial n.º 2.896/04. Na sua constituição, o Programa foi integrado, além dos representantes da SEB/MEC, por: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O PNFCE foi vinculado à Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE), do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (DASE), da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) (FÉLIX, 2012).

A criação do PNFCE tem sua justificativa na necessidade de fortalecer as ações de criação, implementação e fortalecimento dos conselhos escolares em cumprimento aos preceitos legais da política de gestão democrática garantidos pela Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu art. 206; da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96 em seu art. 3º, inciso VIII e art. 14, incisos I e II; do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001.

A Portaria Ministerial n.º 2.896/04 (BRASIL, 2004c, p. 1), confere ao PNFCE as seguintes atribuições:

- I - ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II - apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III - instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;
- IV - promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; e.
- VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.

A fim de atender a essas atribuições o PNFCE foi desenvolvendo ações ao longo dos anos que envolveram três eixos de atuação, conforme demonstrado no Quadro 6:

Quadro 6 - Os Pilares de Ação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – PNFCE

Pilares	Ações
1. Elaboração de material Pedagógico	– Elaboração de material didático-pedagógico específico para subsidiar as oficinas e cursos ofertados pelo programa.
2. Formação presencial	– Encontro Nacional de Formação dos técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação responsáveis pela implementação e o fortalecimento do Conselho Escolar.
	– Encontros presenciais de formação para técnicos e dirigentes das secretarias municipais e estaduais da educação e para conselheiros escolares.
3. Formação à distância	– Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares para técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação em parceria com as Universidades.
	– Curso de Formação para Conselheiros Escolares.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016a).

Em relação ao Pilar de Elaboração de material Pedagógico, destaca-se que o material instrucional didático-pedagógico específico para subsidiar as oficinas e cursos ofertados pelo programa, foi elaborado em duas fases. Foram elaborados os sete (07) primeiros cadernos, sendo o Caderno “Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública”, destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias, e os outros seis aos conselheiros escolares e utilizados nas formações ofertadas pelo programa. O Quadro 7 apresenta os sete cadernos, respectivas temáticas, e síntese dos conteúdos:

Quadro 7 - Cadernos Temáticos do PNFCE – I Fase

Cadernos	Temática	Conteúdo
Introdução	Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.	Traz uma reflexão sobre a importância desse colegiado e uma análise da legislação municipal e estadual referente aos Conselhos Escolares.
Caderno 1	Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania.	Aborda a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares em seus objetivos, limites e possibilidades e trata das funções e atribuições dos conselhos escolares.

Cadernos	Temática	Conteúdo
Caderno 2	Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola.	Trata da educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados. Apresenta o Conselho Escolar como um instrumento de gestão democrática e de acompanhamento responsável da prática educativa que se desenvolve na escola visando sua função política-pedagógica.
Caderno 3	Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade.	Trata da importância da presença do saber e da cultura sobre a negação no processo didático-pedagógico da escola. O caderno divide-se em três partes: a escola, o Conselho Escolar e o processo de formação; a escola da inclusão: pedagogia da emancipação; e o encontro dos saberes: pedagogia do respeito e da integração.
Caderno 4	Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico.	Aborda a função da escola de formar o cidadão, assegurando ao educando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício a aprendizagem significativa e às práticas de convivência democrática.
Caderno 5	Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor.	Oferece contribuição para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática.
Caderno de Consulta	Indicadores de Qualidade na Educação.	Os Indicadores de Qualidade foram criados para ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade da escola. Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condições de intervir para melhorar sua qualidade de acordo com seus próprios critérios e prioridades.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

Os cinco primeiros cadernos tiveram um caráter mais instrucional pelo fato de estarem contextualizando o papel dos conselhos na política de gestão democrática. Esses cadernos passaram por uma testagem no Rio Grande do Norte, em Natal, com conselheiros escolares. Essa testagem, realizada em Natal no Rio Grande do Norte, citada na entrevista, fez parte dos eventos preparatórios, organizados em 2004, pela Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE). Foi um Encontro Piloto de Capacitação dos Conselheiros Escolares, “[...] que reuniu 51 municípios do Rio Grande do Norte, e integrou 173 conselheiros escolares e 20 técnicos das Secretarias de Educação estadual e municipais” (FELIX, 2012, p. 154).

Em 2006, outros cinco (05) cadernos temáticos foram incorporados ao material do PNFCE. O Quadro 8 apresenta os cadernos da segunda fase de elaboração do material do PNFCE, suas temáticas e síntese de conteúdo:

Quadro 8 - Cadernos Temáticos do PNFCE – II Fase

Cadernos	Temática	Conteúdo
Caderno 6	Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação.	Para os encontros de qualificação dos conselheiros é apresentada uma metodologia fundada nos Círculos de Cultura, enfatizando as fases de: a) problematização, investigação rigorosa do problema, b) teorização, estudo para fundamentação de alternativas de solução e c) planejamento da intervenção e acompanhamento da execução.
Caderno 7	Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil.	Discute o financiamento da educação básica no Brasil e contribuir com os conselheiros escolares na análise e compreensão das questões referentes a esta temática.
Caderno 8	Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação.	Traz uma reflexão sobre esses trabalhadores, para que esta valorização ocorra: quem são, qual a trajetória histórica, que lugar ocupam na divisão social do trabalho, as razões da desvalorização social ou desprestígio que sofrem e o que pode e deve ser feito para que esse processo de valorização continue e alcance resultados positivos.
Caderno 9	Conselho Escolar e a Educação do Campo.	Prioriza reflexões sobre a Educação do Campo a partir do entendimento das organizações sociais e encaminha sugestões para que cada coletivo escolar possa estabelecer seus próprios mecanismos que assegurarão a participação social na delimitação de suas ações. Destaca o conselho escolar como estratégia ímpar nesse contexto de democratização da educação e da sociedade.
Caderno 10	Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social.	Amplia o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento, focalizando algumas questões cruciais para a educação no cotidiano das escolas.
Caderno 11	Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social.	Amplia o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento, focalizando algumas questões cruciais para a educação no cotidiano das escolas.
Caderno 12	Conselho Escolar e sua organização em fórum.	Constitui em um mapa para criação e movimentação dos conselhos escolares e sua organização em fórum. Trata-se de um mapa, com sugestões para a criação e movimentação de uma política de gestão educacional para unidade de ensino (conselho) e redes ou sistemas de ensino (fórum).

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

Esse segundo grupo de cadernos têm seu foco na ação dos conselheiros escolares, resgatam e aprofundam temáticas discutidas nos cadernos da primeira fase, “[...] especialmente aqueles relacionados à diversidade, participação, autonomia, legislação, desigualdade social e gestão democrática”, conforme afirma Felix (2012, p. 218). O autor ainda destaca que:

Como tais temáticas encontram-se irremediavelmente vinculadas entre si, tal como explicitado no conjunto de cadernos, sua retomada não apenas reforça a interação entre os temas tratados, como destaca a importância de leituras do cotidiano subsidiadas pela compreensão da totalidade do real, seja nas dimensões políticas, sociais, instrumentais ou simbólicas da existência.

Deste modo, as temáticas dos cadernos da segunda fase (cadernos 6-12) ao abordar questões de dimensões mais amplas, políticas e sociais, ampliam o aprofundamento da política educacional para além do cotidiano escolar, tais como: valorização dos profissionais da educação, educação no campo, direitos humanos e igualdade social.

Todos os cadernos (fase I e II) fornecem subsídios para as ações dos outros eixos do programa: a formação presencial e a formação à distância. Atualmente, o MEC/PNCFE em parceria com Universidades tem realizado publicações de livros com resultados de discussões teóricas a partir de pesquisas empíricas sobre os Conselhos Escolares⁶.

No Pilar II de Formação Presencial são desenvolvidas ações presenciais de formação que envolve: oficinas de elaboração de projetos de implantação e fortalecimento de conselhos escolares, e encontros municipais de formação de conselheiros escolares. São realizados em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, para os Técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Conselheiros Escolares. Tem como objetivo capacitar profissionais da educação (técnicos) e conselheiros escolares para o fortalecimento da gestão democrática, promoção das ações de participação de toda a comunidade escolar (BRASIL, 2016b).

Em relação aos Encontros Nacionais, a primeira edição foi em 2009 (I Encontro), anualmente até o ano de 2014 (VI Encontro). Os encontros constituem-se espaço de formação dos técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação responsáveis pela implantação e o fortalecimento do Conselho Escolar.

Na Formação à Distância são desenvolvidos dois cursos: Curso de Extensão Formação Continuada em Conselhos Escolares para técnicos das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação em parceria com as Universidades, e o Curso de Formação para Conselheiros

⁶Essas publicações e outras estão disponíveis para download em: <http://conselhoescolar.virtual.ufc.br/index.php/biblioteca>.

Escolares. Ambos têm objetivo de qualificar atuação de profissionais da educação (técnicos) e conselheiros escolares.

O Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares, ofertado na modalidade Ensino à distância, via internet, em ambiente virtual de aprendizagem, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, possui a Fase I e Fase II, ambas as fases com carga horária de 100 horas. Na fase I do curso, os cadernos de 1 a 5, que compõem o material pedagógico do PNFCE, são o objeto de estudos; e na fase II, são os cadernos de 6 a 10. O curso é ministrado e certificado por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) em parceria com a Coordenação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (BRASIL, 2016c).

Felix (2012) ao analisar os Relatórios de Gestão das atividades desenvolvidas pela SEB nos anos de 2005 e 2006 aponta os seguintes dados sobre o público alvo atendido no Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares: a) 2005 - 3.599 técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e representantes dos trabalhadores em educação que atuam nos sistemas de ensino; b) 2006 - 3.225 técnicos. Nos anos de 2005 e 2006 o Curso foi ofertado em parceria com a Universidade de Brasília – UnB.

Na Resolução/CD/FNDE n.º 45 de 24 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012) estão descritas as competências e responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de assistência financeira ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, os quais são: a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC); Instituições Federais de Ensino Superior; das Secretarias Estaduais e do Distrito Federal de Educação; e das Secretarias Municipais de Educação (BRASIL, 2016c).

Em relação à efetividade das estratégias do PNFCE na capacitação de técnicos e gestores das Secretarias Estaduais e Municipais para serem multiplicadores e articuladores do processo de implantação e fortalecimentos dos conselhos escolares, Félix (2012, p. 267) constatou que:

A focalização das ações, estratégias e materiais instrucionais do PNFCE para atender prioritariamente à formação dos técnicos das secretarias contou com o argumento de que os mesmos seriam encarregados, posteriormente, de atuarem como “multiplicadores” e coordenadores nos processos de implantação e fortalecimento dos Conselhos em suas respectivas redes. Entretanto, os dados e relatos obtidos sugerem inconsistência gerencial nesse aspecto, pois não existem quaisquer estudos ou relatórios que demonstrem o acompanhamento e a avaliação do impacto dessas ações nas escolas e na atuação dos conselheiros escolares.

Apesar de reconhecer que há fragilidades nas propostas e programas do governo federal em relação à gestão democrática, reconhece-se que estas representam mesmo que timidamente importantes contribuições (FÉLIX, 2012).

A partir de 2013, o PNFCE passou a ofertar Curso de Formação para Conselheiros Escolares, na modalidade formação continuada a distância. A organização do Curso de Formação para Conselheiros Escolares está embasada na Resolução/CD/FNDE n.º 45 de 24 de setembro de 2012 e basicamente organiza-se conforme descrito no Art.13:

Art. 13 O curso de formação de conselheiros escolares, com carga horária de 40 horas, tem por finalidade capacitar conselheiros escolares das escolas públicas de educação básica.

§1º O curso de formação de conselheiros escolares - módulo introdutório - ministrado pelos Tutores e supervisionado pelos Articuladores, visa propiciar ao conselheiro escolar a base necessária para melhor compreender as competências e a forma de funcionamento dos Conselhos Escolares.

§2º O curso de formação de conselheiros escolares - módulo introdutório - é pré-requisito para os cursistas conselheiros participarem dos cursos de formação de conselheiros escolares - módulos temáticos.

§ 3º O curso de formação de conselheiros escolares - módulos temáticos - ministrado pelos Tutores e supervisionado pelos Articuladores, visa contribuir para a qualificação da atuação dos conselheiros escolares (BRASIL, 2016c, p. 7).

A oferta ocorre da parceria entre o Ministério da Educação, por meio do PNFCE e a Universidade Federal do Ceará (UFC) através do Instituto Universidade Virtual – Instituto UFC Virtual⁷.

O conteúdo do curso organiza-se em 27 aulas, distribuídas em três módulos de nove aulas. Todo material pedagógico postado na plataforma do curso foi organizado por uma equipe de profissionais de diferentes áreas: “[...] sistemas e mídias digitais, informática, cinema, *design* gráfico, dentre outros” (MARTINS et al, 2013, p. 297).

Essa equipe multidisciplinar possibilitou a integração de conhecimentos tecnológicos e pedagógicos que refletem em um material significativo e de excelente qualidade potencializador da aprendizagem dos cursistas.

Os textos, imagens e conteúdos contidos nos cadernos foram trabalhados pelo Instituto UFC Virtual que promoveu uma transição didática dos cadernos e desenvolveu uma versão multimídia do material didático com animações. Os textos são dinâmicos, contendo várias animações e vídeos, com o intuito de

⁷O Instituto Universidade Virtual foi criado para potencializar o acesso ao ensino de qualidade, sendo uma via aberta para a democratização do saber. Representa um programa nacional que propicia ganhos não só em termos de regiões geográficas, mas também de quantidade e velocidade de aprendizagem na área da Educação à Distância. Disponível em: < <http://portal2.virtual.ufc.br/>. Acesso em 10 de junho de 2016.

tornar a leitura do material mais prazerosa aos cursistas (PINTO et al, 2013, p. 198).

Há constatação de que estes textos, imagens e conteúdos promovem a aprendizagem dos cursistas, mediada também pela rede de tutoria composta por articuladores, tutores e coordenadores estaduais.

Consta na Resolução/CD/FNDE n.º 45 de 24 de setembro de 2012 (BRASIL, 2016c, Art.14) o detalhamento das funções de cada membro da rede de tutoria. De modo geral articuladores e tutores são servidores efetivos que atuam nas Secretarias de Educação, e são selecionados para compor a rede de acordo com seu desempenho, formação e conhecimento em Conselho Escolar. Sendo que, o articulador e tutor necessitam de aprovação no Curso Formação em Conselhos Escolares e são selecionados pela Coordenação Estadual do PNFCE. Os articuladores têm função e apoiar a coordenação nacional, distrital e estadual do PNFCE, acompanhar a oferta de cursos para os conselheiros escolares. Os tutores atuam, diretamente, junto aos cursistas no âmbito do módulo introdutório e dos módulos temáticos do curso de formação de conselheiros escolares. Aos integrantes dessa rede de Tutoria é concedido o pagamento de bolsas.

Pinto et al (2013, p. 200) afirmam que os tutores de turma têm uma grande responsabilidade, uma vez que “[...] deve dominar os conteúdos e explorá-los com os estudantes durante o desenvolvimento do curso a distância através das ferramentas disponíveis no ambiente de aprendizagem *moodle*” e enfrentam desafios como:

[...] falta de tempo do discente; dificuldade de acesso do aluno a Internet; desconhecimento do cursista quanto ao uso das ferramentas tecnológicas, como também, do ambiente virtual de aprendizagem e/ou plataforma de desenvolvimento do curso; baixa participação da turma nas atividades propostas; falta de atenção, por parte de alguns alunos, quanto ao envio de mensagens pelo tutor; Internet de baixa qualidade em algumas regiões; pouca leitura dos módulos por parte de alguns alunos, dentre outros fatores (PINTO et al, 2013, p. 203).

Nesta perspectiva, verifica-se que, dentre os profissionais da educação envolvidos nos cursos de educação à distância, o tutor é quem tem contato mais direto e constante com os cursistas. Cabe a ele grande parte do sucesso desses cursos.

Fica evidente que a atuação mais significativa do PNFCE está no eixo da formação de profissionais da educação (técnicos) e conselheiros escolares. Sendo o Curso de Formação para

Conselheiros Escolares o que se colocar com maiores desafios. Um dos resultados dos estudos de Félix (2012, p. 226) aponta que:

[...] é inegável a contribuição do Programa na inserção e ampliação do debate, estudo e reflexão sobre a gestão democrática e seus mecanismos de implementação no Brasil, o que reafirma a necessidade de ampliação dos recursos e estruturas investidos, assim como seu reposicionamento estratégico, com centralidade em meio aos diversos programas e ações do MEC.

Todavia, reforça-se que os contextos e conjunturas sociais e políticas permeiam e limitam as ações governamentais e as iniciativas de participação popular, e ainda, aponta que a atual sociedade capitalista desenvolvida sob a égide dos discursos liberais individualistas afasta os sujeitos do envolvimento com questões da esfera pública em detrimento da defesa do interesse particular.

6 CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DE RONDÔNIA

Nesta seção busca-se explicar o processo de institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia. Foram analisados os dados coletados por meio de: pesquisa documental; entrevistas realizadas com os profissionais da educação que atuam na função de técnicos na SEDUC e nas CREs e questionários aplicados com conselheiros escolares das escolas da Rede Pública Estadual de Ensino.

O conjunto das informações levantadas na pesquisa documental subsidiou a identificação das estratégias, práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e arcabouço legal e conceitual política educacional dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia. Neste sentido, foram estabelecidos para análise documental dois eixos temáticos: a) Estratégias da Secretaria de Estado da Educação para institucionalização dos Conselhos Escolares; b) Aspectos legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares. A análise desses eixos foi desenvolvida no item 6.1 - A institucionalização da política dos Conselhos Escolares.

Para a análise dos dados das entrevistas e questionários utilizou-se a categorização temática que consistiu em “descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência e aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2016, p. 135).

As categorias de análise emergiram da exploração dos relatos das entrevistas e questionários, criando um quadro de referência composto dos eixos temáticos, relacionados aos objetivos da pesquisa, os quais orientaram a organização das categorias desenvolvidas no item 6.2 que trata das estratégias de fortalecimento, dos condicionantes que limitam esse fortalecimento e das contribuições da política dos Conselhos Escolares na construção da gestão democrática na escola.

6.1 A institucionalização dos Conselhos Escolares

Para compreender o caminho percorrido e identificar as estratégias e práticas organizacionais da SEDUC para a institucionalização dos Conselhos Escolares foi realizada a pesquisa documental, sendo utilizados os seguintes documentos: Projeto de implantação dos Conselhos Escolares na Rede de Ensino Estadual do Estado de Rondônia (SEDUC, 2010a); Relatório da Comissão de Conselhos Escolares (SEDUC, 2010b); Relatório da Comissão Permanente de Gestão Democrática – Conselhos Escolares (SEDUC, 2011a); Relatório Anual

da Coordenação de Gestão Democrática (SEDUC, 2012b); Decreto n.º 15866, de 29 de abril de 2011 (RONDÔNIA, 2011); Portaria n.º 1.345 /11 - GAB/SEDUC (SEDUC, 2011c); Lei n.º 3.018, de 17 de abril de 2013 (RONDÔNIA, 2013b); Portaria n.º 0219/2014 - GAB/SEDUC (SEDUC, 2014a); Guia de Orientações para Implantação dos Conselhos Escolares (SEDUC, 2011b); Caderno de orientações para o Fortalecimento dos Conselhos Escolares (SEDUC, 2012a); Relatório da Coordenação de Gestão Democrática – 1º Semestre (SEDUC, 2013b); Relatório de Atividades dos Conselhos Escolares - 2014 (SEDUC, 2014b); Relatório de Atividades dos Conselhos Escolares – 2015 (SEDUC, 2015); Avaliação do Curso de Formação para Conselheiros Escolares (SEDUC, 2016);

6.1.1 Estratégias da Secretaria de Estado da Educação para a institucionalização dos Conselhos Escolares

O processo inicial de apropriação da política de Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia ocorreu em 2009, após o I Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em Brasília-DF. Na dinâmica do PNFCE este encontro teve o objetivo de capacitar técnicos das Secretarias de Educação os estados brasileiros para deflagração de projetos de organização e fortalecimento dos Conselhos Escolares. A SEDUC foi representada neste encontro por uma técnica que passou a coordenar os trabalhos de mobilização e articulação para implantação dos Conselhos Escolares.

Tal como expresso no Relatório da Comissão de Conselhos Escolares (SEDUC, 2010b), no segundo semestre de 2009 foi deflagrado o processo de implantação dos Conselhos Escolares. Inicialmente, abriu-se uma discussão com os setores da SEDUC por meio de reuniões. Posteriormente, instituiu uma Comissão de Conselhos Escolares para dar celeridade ao andamento das discussões, com embasamento na legislação em vigor, atendendo a adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR), compromisso estabelecido entre a Secretaria de Estado da Educação e MEC, visando fortalecer a gestão participativa nas escolas da rede de ensino estadual.

A Comissão de Conselhos Escolares foi composta por representantes do Conselho Estadual de Educação/CEE, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação/SINTERO, e da Secretaria de Estado da Educação envolvendo os seguintes setores: Coordenação Administrativo-Pedagógica; Coordenação Prêmio Gestão Escolar; Assessoria Técnica; Gerência de Educação; Gerência de Apoio Controle e Avaliação; Gerência de Projetos

Especiais; e Gerência de Educação Profissional, conforme demonstra a Portaria n.º 1241/09/GAB/SEDUC de 30 de setembro de 2009 (SEDUC, 2009).

No período de outubro/2009 a dezembro/2010 foram realizados vinte e quatro (24) encontros presenciais da Comissão. Nestes encontros foram desenvolvidas atividades de estudos dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), de legislação de outros municípios e estados, e produção acadêmica sobre Conselhos Escolares de Universidades. Ao final dos estudos a Comissão elaborou documentos norteadores para subsidiar a implantação dos Conselhos Escolares: Projeto de Implantação dos Conselhos Escolares (SEDUC, 2010a) e Minutas do Decreto de criação, e Estatuto dos Conselhos Escolares.

Verifica-se, nas considerações finais do Relatório da Comissão, que seus membros partilhavam da crença no Conselho Escolar como mecanismo de efetivação da gestão democrática, e destacam que, a institucionalização dessa política atenderá aos anseios da comunidade, dos profissionais da educação e da sociedade civil:

Estamos com a oportunidade de viver uma nova era na educação brasileira, em que através da Implantação dos Conselhos Escolares, será possível ampliar as relações e estrutura do sistema educacional existente na gestão das escolas. Essa implantação está sendo pensada a fim de atender a antigos anseios da comunidade escolar e sociedade civil organizada (SEDUC, 2010b, p. 10).

Esse posicionamento deixa implícita a ansiedade por mudanças nas estruturas de poder da gestão escolar, de maior participação dos educadores e comunidade em geral, o que corrobora o entendimento teórico de Paro (2001) de que a administração escolar tem se reduzido ao componente estritamente técnico, sendo importante que as contribuições dos usuários da escola sejam de uma natureza mais política, o que exige mais mecanismos de participação.

A Comissão também apontava para a necessidade de instituir na política educacional de Rondônia outros mecanismos de gestão democrática, dentre eles, que o provimento do cargo de diretor na Rede Pública Estadual de Ensino ocorresse por meio de eleição direta pela comunidade escolar. Isso qualificaria mais a política dos Conselhos Escolares:

[...] vale ressaltar que os membros da Comissão de Conselhos Escolares ao longo dos estudos e discussões consideram que o Conselho Escolar é um dos principais mecanismos de efetivação da gestão democrática por abrir espaço para a participação ativa e ampla [...] Ressaltamos, ainda, que a eleição direta para a escolha de diretor caracteriza muito bem a participação democrática porque pode envolver todo o universo escolar como colégio eleitoral (pais, professores, alunos, técnicos e funcionários) (SEDUC, 2010b, p. 10).

A respeito desse anseio por ampliação dos mecanismos de gestão democrática é importante destacar que na gestão do Governo de Ivo Cassol (2003-2010) a política de gestão democrática com eleição de diretores não fez parte do seu programa de governo. Contudo a Secretaria de Educação deu início ao processo de institucionalização dos Conselhos Escolares, talvez seja esse o motivo da Comissão reforçar no Relatório essa necessidade. Também evidenciam que:

[...] o fato de haver eleição para o provimento do cargo de gestor e conselhos escolares nas escolas não garante por si a gestão democrática na escola, uma vez que a construção da autonomia escolar exige lutas diárias dos segmentos envolvidos para a descentralização do poder, a fim da escola assumir a sua identidade e funcionar de acordo com suas realidades e não com normas elaboradas fora dela (SEDUC, 2010b, p. 11):

Neste trecho do Relatório, nota-se a compreensão de que a gestão democrática do ensino não está assegurada pelo fato de os diretores escolares serem eleitos. O provimento ao cargo de direção escolar via eleição direta da comunidade, é, sem dúvida, a opção que mais garante processos de participação da comunidade. A esse respeito Paro (2001) alerta para o fato da delegação de poder outorgada aos diretores eleitos pela própria comunidade escolar que, em muitos casos, se sobrepõe à participação na gestão, e reforça a cultura da democracia representativa, presente na democracia liberal.

Em relação ao Projeto de Implantação dos Conselhos Escolares verificou-se que teve sua justificativa fundamentada nas exigências legais e nos anseios dos profissionais da educação e comunidade escolar por uma gestão escolar participativa. Considerou-se que a instituição dos Conselhos Escolares seria um passo inicial para essa efetivação, “com vistas a um trabalho pedagógico significativo, transparente e com a participação dos diferentes segmentos da comunidade local e escolar na tomada de decisões em todas as dimensões: financeira, pedagógica, administrativa e jurídica” (SEDUC, 2010a, p. 5).

O projeto propôs como objetivo geral que a implantação dos Conselhos Escolares envolvesse a participação atuante de todos os segmentos da Secretaria de Estado da Educação, comunidade local e escolar, com vistas a fortalecer a gestão participativa do ensino. Isso também fica explicitado nos objetivos específicos que apresentam a intencionalidade de que por meio da implantação dos conselhos a comunidade possa participar das decisões e rumos da escola.

Os objetivos do projeto de implantação coadunam com uma proposta de gestão democrática, mas também, com a perspectiva da administração gerencial, cujo modelo caracteriza-se por estruturas de regulação centralizadora por meio de um sistema de regulação, por isso o projeto reforça o atendimento das “[...] orientações da Secretaria de Estado da Educação e a legislação vigente” (SEDUC, 2010b). Esse modelo gerencial de administração, presente no sistema ensino caracteriza-se como inibidor de práticas genuinamente democráticas pelo seu caráter de conceder às escolas uma relativa autonomia (BARROSO, 1996; BRASIL, 2004a).

O processo de implantação foi previsto para ocorrer em três fases: Fase I - Mobilização, conhecimento e normatização (junho/2009 a setembro/2010); Fase II - Processo de eleição do Conselho Escolar (outubro/2010 a março/ 2011); Fase III - Monitoramento e orientação (a partir de 2011).

Em 2010 e 2011 foi o período de transição do Governo de Ivo Cassol para o Governo de Confúcio Moura. Este fato implicou em mudanças na gestão da Secretaria de Estado da Educação, e também nos seus diferentes setores. O Programa de Governo apresentou, entre suas propostas, a implantação da gestão democrática, o que possibilitou a continuidade do planejamento do processo de implantação dos Conselhos Escolares, e, concomitantemente, da eleição e diretores no ano de 2011.

Constatou-se no Relatório Comissão Permanente de Gestão Democrática - Conselhos Escolares que houve uma alteração do período de execução das fases do projeto de implantação, as quais foram: Fase I - Mobilização, conhecimento e normatização (junho/2009 a julho/2011); Fase II - Processo de eleição do Conselho Escolar (agosto/2011 a novembro/2011); Fase III - Monitoramento e orientação (agosto/2011 a dezembro/2011) (SEDUC, 2011a).

Fica evidenciado que a intenção presente nas fases do projeto direcionou-se a um processo de sensibilização dos profissionais da educação, pais e estudantes, a fim de que se conhecessem os aspectos conceituais, organizacionais dos Conselhos Escolares e sua importância para, posteriormente, realizar a eleição de seus membros.

A Fase I, ocorrida no período de junho/2009 a junho/2011, teve início após a participação de técnico da SEDUC no I Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e como ponto de referência de finalização dessa fase, o mês de junho de 2011, após o I Seminário Estadual de Gestão Democrática: Conselhos Escolares.

O processo de mobilização propôs, entre outras, as seguintes atividades:

- a) Divulgação e acompanhamento das inscrições de 72 técnicos das Representações de Ensino no Curso Conselhos Escolares promovido pelo MEC, para atuarem como coordenadores da implantação dos Conselhos nos municípios de sua jurisdição;
- b) Apresentação do Programa Conselhos Escolares e Planos de Ação Preliminar aos Representantes de Ensino dos municípios, gerentes e técnicos da SEDUC;
- c) Constituição da Comissão Articuladora da implantação dos Conselhos e Escolares na rede estadual de ensino de Rondônia;
- d) Elaboração e compilamento de material teórico-didático para subsidiar os coordenadores das Representações de Ensino no processo de sensibilização e formação para implantação dos Conselhos;
- e) Elaboração do Plano de Trabalho das Representações de Ensino para estudos e sensibilização quanto à implantação dos Conselhos: encontros com os gestores escolares; oficinas temáticas; organização de seminários, oficinas, palestras e reuniões nas e com as escolas; mobilização no município, através dos meios de comunicação;
- f) Elaboração de documentos de normatização dos Conselhos Escolares na rede estadual de Rondônia (Decreto, Estatuto, Processo e Eleição);
- g) I Encontro Estadual de Coordenadores do processo de Implantação dos Conselhos Escolares;
- h) Versão final e distribuição do Manual de Orientação para Implantação dos Conselhos Escolares na rede de ensino Estadual;
- i) Dia Estadual de Debate sobre Conselhos Escolares em todas as unidades de ensino da rede pública estadual de Rondônia;
- j) Visitas e participação da Coordenação Estadual e membros da Comissão nas atividades das Representações de Ensino e escolas (SEDUC, 2010a, p. 17-18).

Estas atividades podem ser caracterizadas como necessárias ao processo da dinâmica de implantação dos Conselhos Escolares. Em relação a essas ações passamos a discorrer sobre aquelas nas quais foram encontrados registros nos Relatórios analisados (SEDUC, 2011a; 2012b).

No ano de 2011, o processo de implantação dos Conselhos Escolares inseriu-se no Plano de Governo de Confúcio Moura para a institucionalização da gestão democrática na Rede Pública Estadual de Ensino. Foi instituída por meio da Portaria n.º 01051 – GAB/SEDUC, de 27 de abril de 2011, a Comissão Permanente de Gestão Democrática no âmbito da Secretaria destinada a desencadear e fomentar o processo de gestão democrática. A Comissão realizou a adequação do cronograma de ações e passou atuar no desenvolvimento do Projeto de Implantação dos Conselhos Escolares.

Os trabalhos da Comissão Permanente de Gestão Democrática tiveram início com o levantamento dos técnicos das Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), que na época denominava-se Representação de Ensino (REN), e atuavam com ações voltadas para o processo de mobilização e socialização de conhecimentos sobre os Conselhos Escolares. Estes técnicos

das RENs e os técnicos da SEDUC passaram orientar e apoiar os diretores das escolas na mobilização da comunidade escolar para o processo de conhecimento conceitual, legal e operacional do Conselho Escolar.

Ressalta-se que até agosto de 2011 havia na organização na SEDUC 35 Representações de Ensino (RENs). Em cada uma delas havia um técnico que acompanhava o processo de implantação. Em 16 de agosto de 2011, o Governo do Estado de Rondônia, por meio do Decreto n.º 16122, de 30 de agosto de 2011, desativou 22 dessas Representações de Ensino. A nova estrutura organizacional passou a contar apenas com 13 Representações de Ensino (RENs).

A respeito dessa alteração organizacional, o Relatório considerou o fato como uma das dificuldades no processo de implantação:

As mudanças ocorridas na implantação da nova gestão governamental, como: redução do número das Representações de Ensino (Conforme o Decreto a partir de 30.09.11); substituição de Representantes de Ensino, alguns Coordenadores Pedagógicos das RENs e diretores das escolas que já tinham iniciado o processo (SEDUC, 2011a, p. 98).

Foram realizados ajustes no planejamento devido à ampliação do número de municípios e escolas em cada REN. Isso ocasionou um período de readequação das ações dos técnicos envolvidos no processo de implantação, que tiveram que conhecer as atividades em andamento nos municípios que antes não pertenciam a sua jurisdição.

Se considerarmos que os sistemas de ensino atuam na regulação das políticas educacionais, as CREs como parte integrante desse sistema que têm um papel importante denominado por Barroso (2005, p. 734) como uma forma de:

[...] mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes. Estas instâncias funcionam como uma espécie de “nós da rede” de diferentes reguladores e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados.

Verificou-se, na análise do Relatório de 2011 (SEDUC, 2011a), que no período de 2009 a 2011, de modo geral, foram realizadas reuniões com diretores das escolas e reuniões com a comunidade escolar, em todas as Representações de Ensino (RENs). A Figura 3 apresenta fotos dessas atividades em alguns municípios:

Figura 3 – Fotos das atividades do processo de mobilização para implantação dos Conselhos Escolares

Atividades	Municípios	
Reuniões com diretores	<p>Presidente Médici</p> 	<p>Porto Velho</p> 
	<p>Ariquemes</p> 	<p>Nova Londrina – Ji- Paraná</p> 
Assembleias Gerais	<p>Rolim de Moura</p> 	<p>São Miguel do Guaporé</p> 

Fonte: Rondônia (2011a).

As fotografias retratam as ações realizadas em diferentes municípios para discussão sobre a implantação do Conselho Escolar e estudo dos Cadernos do PNFCE; para sensibilização e esclarecimentos sobre a implantação dos conselhos, estudo dos Cadernos do Programa Nacional do Fortalecimento dos Conselhos Escolares, discussão do Estatuto do Conselho Escolar; acompanhamento das assembleias e votação nas escolas.

Algumas Representações de Ensino (RENs) além das reuniões de estudo, e reuniões com a comunidade, realizaram eventos envolvendo a temática dos Conselhos Escolares durante os anos de 2009, 2010 e 2011, conforme demonstra o Quadro 9:

Quadro 9 – Eventos de Mobilização para Implantação dos Conselhos Escolares – 2009 - 2011

Ord.	Evento	Município
01	Palestra Uma estratégia de Gestão Democrática da Educação.	Presidente Médici
02	Curso de Formação e orientações para implantação dos Conselhos.	Nova Mamoré
03	Seminário de Conselhos Escolares.	Vilhena
04	Oficinas Temáticas de estudos dos Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares por escola; Seminário Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública, Semana de Mobilização dos Conselhos Escolares: 11 a 15 de abril de 2011.	Espigão D'Oeste
05	I Seminário de Implantação dos Conselhos Escolares das Escolas Estaduais.	Guajará-Mirim
06	I Encontro de Sensibilização para Implantação do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Ji-Paraná
07	I Encontro Conselhos: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.	Machadinho
08	Seminário Conselho Escolar e a participação da comunidade no processo de gestão escolar, Mesa Redonda: O Conselho Escolar e os Direitos humanos, Seminário de encerramento da formação continuada em conselhos escolares: Conselho Escolar e a participação da comunidade no processo de gestão escolar.	Porto Velho
09	Projeto de Estudos dos Cadernos I ao X do Programa Nacional do Fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Cacoal
10	I Seminário de Gestão Democrática: Conselhos Escolares, realizado pela EEEFM José de Anchieta.	Cabixi
11	I Seminário de Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania, em 29 de outubro de 2009.	Ariquemes
12	Fórum Conselhos Escolares para socialização dos estudos dos Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares realizados pelas escolas do Município.	Buritis
13	Seminário Conselhos Escolares.	Cerejeiras
14	Seminário Conselho Escolar – Gestão Democrática.	Ouro Preto

Fonte: Seduc (2011 a).

O Relatório também registra a participação em Programa da Rádio Nova Jaru FM 94,1 com a temática de Conselhos Escolares (Representação de Jaru) e entrevista nas rádios 97,9 e Alternativa FM – Diálogo sobre Conselhos Escolares (Representação de Machadinho) (RONDÔNIA, 2011a).

A Figura 4 retrata alguns dos eventos realizados em diferentes municípios:

Figura 4– Fotos de eventos sobre Conselhos Escolares

Municípios e Eventos	
<p>Buritis - Fórum Conselhos Escolares</p> 	<p>Espigão D'Oeste -Semana de Mobilização dos Conselhos Escolares</p> 
<p>Ouro Preto - Seminário Conselho Escolar: Gestão Democrática</p> 	<p>Machadinho - II Encontro de Conselhos Escolares</p> 

Fonte: Seduc (2011 a).

As fotos demonstram que foram realizadas ações de sensibilização e mobilização envolvendo técnicos das RENs, diretores, professores, pais e estudantes. Compreende-se que essas atividades constituíram-se em processos de aprendizagem coletiva e de trocas que demonstram que é possível sim envolver a comunidade escolar em decisões da escola. Indicam também, um caminho de possibilidades para mudanças culturais na gestão escolar, quanto à participação da comunidade escolar.

Diante das imagens e das descrições das ações que constam no relatório analisado, constata-se que, os técnicos das CREs, antigas RENs e os diretores das escolas empenharam-se em realizar diversificadas ações de estudo, discussão e esclarecimentos à comunidade escolar a respeito do Conselho Escolar. Estrai-se, então, desse fato, a possibilidade de continuidade

dessas ações pelas CREs e diretores das escolas envolvendo a participação da comunidade. Se foi possível realizar esse movimento de mobilização, também é possível que novos movimentos sejam realizados para o fortalecimento da gestão democrática da escola.

A ação importante que deu suporte ao processo de implantação foi a reorganização dos documentos elaborados pela Comissão de Conselhos Escolares e finalização da legislação norteadora da política dos Conselhos Escolares.

Os documentos norteadores do processo de implantação dos Conselhos Escolares foram: Decreto n.º 15866 de 29.04.2011 (RONDÔNIA, 2011b) que instituiu o Conselho Escolar no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino do Estado de Rondônia; Portaria n.º 1345 de 10.06.11 (SEDUC, 2011c), que estabeleceu diretrizes operacionais para implantação de Conselho Escolar nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual que atende a Educação Básica; e, o Guia de Orientações para Implantação dos Conselhos Escolares/2011.

Com o objetivo de socializar a proposta de implantação dos Conselhos Escolares, orientar o processo e buscar parcerias dos diferentes setores da Secretaria foram realizadas reuniões técnicas no âmbito da SEDUC, e ainda a participação em eventos com tal finalidade. Conforme descrito no Relatório do ano de 2011 (SEDUC, 2011a) ocorreram: reunião com Gerentes dos setores da SEDUC; reunião com Secretário de Educação e Parceiros (Conselho Estadual de Educação, Ministério Público, UNDIME, CMDUC, Tribunal de Contas, Assessor do Gabinete do Governador, Prêmio Gestão Escolar, Gabinete da SEDUC e gerências); participação na Reunião com Representantes de Ensino, ocorrida em 11.05.11; participação no Seminário Integrado da Gerência de Apoio, Controle e Avaliação.

Em 15 de junho de 2011, foi realizado o I Seminário Estadual de Gestão Democrática: Conselhos Escolares com o objetivo de discutir a legislação norteadora dos Conselhos Escolares e orientar o processo de implantação dos Conselhos Escolares. Este evento ocorreu em Porto Velho, e teve o total de 200 participantes entre técnicos da Secretaria de Estado da Educação, Representantes de Ensino, Coordenadores de Conselhos Escolares das RENs, Diretores das escolas de Porto Velho e, representantes da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Ministério Público (MP), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia (SINTERO), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Conselho Estadual de Educação (CEE) (SEDUC, 2011a).

A respeito da participação de diferentes representantes de órgãos públicos, sindicato e Conselhos, não fica evidenciado nos relatórios analisados a efetiva participação dos mesmos nas discussões e elaboração da legislação da gestão democrática da Rede Pública de Ensino

Estadual de Rondônia. Não há referência em nenhum dos documentos analisados de eventos realizados, por exemplo, pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia (SINTERO) e Conselho Estadual de Educação (CEE) que tratassem dessa temática, em prol de melhor qualificar o debate dessa política em Rondônia. Isso demonstra o quanto esses órgãos, e outros não citados, ainda se encontram distantes do debate das políticas públicas da educação na área da gestão escolar, mais especificamente da gestão democrática.

A programação do I Seminário Estadual de Gestão Democrática: Conselhos Escolares envolveu: Palestra “O papel dos Conselhos Escolares no Fortalecimento da Gestão Democrática”; Mesa Redonda “Gestão Democrática e Conselhos Escolares”, e, apresentação e discussão das diretrizes para o processo de Implantação dos Conselhos Escolares.

Essas diretrizes constam no Guia de Orientações para Implantação dos Conselhos Escolares (2011) onde consta: as bases legais da gestão democrática colocadas pelo Decreto n.º 15866 de 03.05.2011, que instituiu o Conselho Escolar e a Portaria n.º 1345/11 - GAB-SEDUC que estabeleceu diretrizes operacionais para implantação de Conselho Escolar; os princípios orientadores da gestão democrática e do Conselho Escolar; a constituição, funções do Conselho Escolar; detalhamento do passo a passo para o processo de eleição. No anexo do Guia, além da legislação norteadora, há modelos de edital, atas e estatuto do Conselho Escolar. A Figura 5 apresenta a foto do I Seminário Estadual de Gestão Democrática.

Figura 5 - Fotografia do I Seminário Estadual de Gestão Democrática: Conselhos Escolares



Fonte: SEDUC (2011 a).

A pequena representatividade (200 participantes) dos técnicos da Secretaria de Estado da Educação, Representantes de Ensino, Coordenadores de Conselhos Escolares das RENs e Diretores das escolas de Porto Velho demonstra que apesar da importância do evento, não houve a participação de pais, professores e estudantes, maiores interessados na discussão.

No que se refere à ausência da participação de pais, professores e estudantes na discussão da proposta da legislação inicial de implantação dos Conselhos Escolares, Paro (2007, p. 27) alerta para o fato de que:

[...] é preciso conhecer a opinião dos atores (professores, alunos, pais, direção, demais funcionários), seus interesses e expectativas, sua visão de educação e dos problemas a ela correlatos, bem como os determinantes de suas posturas e sua disposição para aderir a novas propostas.

A afirmação de Paro (2007) corrobora com a percepção de Hannah Arendt (2007) de valorização da atuação na esfera pública, atuação comprometida pela apatia e alienação política dos educadores e sociedade em geral, que cada vez mais se distanciam das decisões políticas, delegando a outros a sua voz.

A respeito, ainda, do projeto de implantação, verificou-se que apesar de delimitar que o período da Fase I (mobilização, conhecimento e normatização) ter ocorrido entre junho/2009 a julho/2011, fica evidente na análise dos relatórios de 2011 e 2012, que a mobilização e conhecimento estenderam-se para além de 2011, e a normatização da política, passou por alterações quando da elaboração da Lei n.º 3018/2013 - Lei de Gestão Democrática (RONDÔNIA, 2013b).

A Fase II do projeto de implantação, diz respeito ao processo de eleição do Conselho Escolar, que ocorreu de agosto a novembro de 2011, envolvendo as seguintes ações:

- Acompanhamento das escolas quanto ao cumprimento da mobilização da comunidade escolar e local por meio de debates, seminários e palestras sobre a constituição, objetivos e atribuições do Conselho escolar;
- Constituição na representação de Ensino de uma Comissão de organização e acompanhamento do processo de Eleição do Conselho Escolar;
- Constituição nas escolas a Comissão de organização e acompanhamento do processo de Eleição do Conselho Escolar;
- Divulgação nos meios de comunicação o processo de eleição dos Conselhos escolares nos municípios;
- Acompanhamento do processo de formação de chapas, debates, eleição e posse dos conselheiros nos municípios (SEDUC, 2010a, p. 18-19).

Na análise do Relatório do ano de 2011, verificou-se o registro das ações de assessoramento por parte dos técnicos da SEDUC às Representações de Ensino (RENs) e

escolas com o objetivo de sensibilizar, motivar e esclarecer dúvidas sobre a implantação dos Conselhos Escolares, incluindo aspectos conceituais e sobre o processo de eleição.

Esse assessoramento ocorreu no período de agosto a outubro de 2011, com a realização de atividades de assessoramento nos municípios de: Ouro Preto do Oeste; Distrito de Nova União; Mirante da Serra; Guajará-Mirim; Nova Mamoré; Extrema; Rolim de Moura; Alta Floresta; Santa Luzia; Novo Horizonte; Alto Alegre; Costa Marques; São Francisco; Seringueiras e São Miguel (SEDUC, 2011a).

Dentre as dificuldades citadas no Relatório de 2011 para realização dessa ação de assessoramento às RENs e escolas, estão relacionadas às condições materiais da SEDUC em dar suporte à equipe com transporte até os municípios. Por esse motivo, o assessoramento às RENs e Escolas foi realizado, em sua maioria, via telefone e e-mail. Um trecho do Relatório revela que essa Fase II foi permeada por diversas atividades e exigiu muito trabalho dos técnicos da SEDUC e REN: “O ano de 2011 foi intenso para os técnicos da Secretaria de Educação, das Representações de Ensino e principalmente das escolas” (SEDUC, 2011a). A respeito dessas dificuldades evidencia-se que, naquele momento, a SEDUC não possuía veículos em quantidade necessária para continuar prestando atendimento às ações de projeto e programas já existentes, e, ainda atender a nova equipe que coordenou as ações de implantação dos Conselhos Escolares.

Após a Fase II do projeto de implantação dos Conselhos Escolares, que envolveu o processo de eleição do Conselho Escolar, foi planejada no projeto a Fase III, do monitoramento e orientação. Nesta fase previa-se: o acompanhamento sistemático das ações das Representações de Ensino, por meio de relatórios, visitas e aplicação de instrumentais de avaliação; a criação de Serviço de Ouvidoria de apoio aos Conselhos Escolares para receber manifestações, reclamações, sugestões, informações, elogios de todos os envolvidos no processo de gestão da escola; a oferta de suporte técnico-pedagógico por parte da SEDUC por meio de orientações e visitas técnicas; I Fórum de Conselhos Escolares; e, eventos de formação continuada para coordenadores e Conselheiros (SEDUC, 2011a).

A análise do Relatório da Coordenação de Gestão Democrática do ano de 2012 apontou que a fase de monitoramento e orientação, como estratégia de implantação dos Conselhos Escolares, e concomitantemente, de fortalecimento que se estenderam ao ano de 2012. Dentre as ações, destaca-se o acompanhamento sistemático das ações das RENs e escolas, a realização do I Fórum de Conselhos Escolares e as atividades de formação continuada para coordenadores e Conselheiros.

Em relação ao acompanhamento sistemático das ações das Representações de Ensino, e escolas, foram realizados por meio de relatórios, visitas e aplicação de instrumentais de avaliação. Foram realizados em 2012 viagens de assessoramento às RENs e escolas organizadas em dois momentos:

a) Primeiro momento - Levantamento por amostragem do registro em cartório do Conselho Escolar e pontos positivos e negativos enfrentados. Foram visitados os seguintes municípios e escolas: Cabixi (04 escolas); Espigão (05 escolas); Pimenta Bueno (10 escolas); Cacoal (13 escolas); São Francisco (04 escolas); Seringueiras (04 escolas); Alvorada (04 escolas); Ji-Paraná (30 escolas); Ariquemes (09 escolas); Buritis (05 escolas); Ouro Preto (08 escolas); Mirante da Serra (03 escolas); Nova União (01 escola); Jaru (07 escolas); Guajará-mirim (10 escolas); Novo Horizonte (02 escolas); Novo Horizonte (2 escolas); Porto Velho (20 escolas);

b) Segundo Momento - Visitas in loco nas escolas para acompanhamento e fortalecimento do Conselho Escolar. Foram visitados os seguintes municípios: Rolim de Moura (09 escolas); Alta Floresta (05 escolas); Santa Luzia (03 escolas); Nova Brasilândia (05 escolas); Machadinho D'Oeste (06 escolas); Theobroma (01 escola); Vale do Anari (01 escola); Costa Marques (06 escolas) (SEDUC, 2012b).

Essas estratégias de visitas dos técnicos da SEDUC, envolvidos no processo de implantação dos Conselhos, nas escolas, para conhecer as dificuldades e ações positivas vivenciadas no processo de implantação e fortalecimento do Conselho Escolar foi destacada como uma estratégia positiva da SEDUC, pelos conselheiros de diferentes municípios (Pimenta Bueno, São Francisco, Jaru, Guajará-Mirim).

Tal como expresso no Relatório de 2012, durante essas visitas de assessoramento, foram levantados os pontos positivos e as dificuldades encontradas na gestão dos Conselhos Escolares. Dentre outros, os pontos positivos foram: que o Conselho de algumas escolas já atuava facilitando nas decisões com os gestores (Município de Espigão do Oeste); crescimento da democracia na escola, pois o gestor não se encontra sozinho para gerenciar a escola (Município de Ouro Preto e Mirante da Serra); planejando de atividades de fortalecimento junto às escolas; o processo de implantação ocorreu com facilidade devido a parceria das escolas com troca de experiências (Município de Seringueiras); comprometimento das escolas em iniciar o fortalecimento dos conselhos (Municípios de Rolim de Moura e Nova Brasilândia).

Esses pontos positivos apontam, mesmo que timidamente, um avanço nas práticas de gestão democrática por meio dos Conselhos Escolares.

Já em relação aos pontos negativos, ou dificuldades encontradas, destacam-se duas questões importantes de serem analisadas: a de que o calendário de reposição de aulas deveria ser deliberado pelo Conselho Escolar (Ouro Preto); e que houve bastante reclamação com relação ao total de projetos implementados pela SEDUC, que, segundo os diretores estava sufocando parte pedagógica da escola (Rolim de Moura).

A respeito da questão do calendário escolar, Silva (2002a, p. 114) ao analisar a instauração a autonomia na escola, o apresenta como um instrumento a ser flexibilizado para:

[...] compatibilizar o interesse geral do sistema e as características das escolas. Longe de ser um dilema, essa necessidade de compatibilização é uma possibilidade de, no interior de um período geral de aulas – por exemplo de fevereiro a novembro – comum a toda a rede pública, cada escola organizar seus períodos de trabalho, com a possibilidade de distribuir as atividades e as interrupções conforme melhor lhe convier.

De certa forma, esses pontos negativos e dificuldades representam a relatividade da autonomia escolar. Demonstram que apesar da implantação dos Conselhos Escolares, ter ocorrido no contexto da proposta de governo de implantar a gestão democrática nas escolas, elas ainda não possuem a autonomia desejada para organizar seu próprio calendário escolar e de optar, ou não, por desenvolver projetos encaminhados pela SEDUC. Se a escola não tem poder de decisão para discutir, organizar ou reorganizar seu calendário escolar de acordo com as suas necessidades e peculiaridades, ou, desenvolve projetos e ações, por demanda do órgão central, fica evidenciada a sua dependência ao sistema de ensino, do qual faz parte, e com consequência a dependência às políticas públicas educacionais, principalmente, pela necessidade de recursos financeiros.

Estes pontos positivos e negativos levantados junto aos técnicos das RENs e aos conselheiros escolares caracterizaram-se como indicadores de avaliação e planejamento da SEDUC.

Outra ação executada na perspectiva do fortalecimento dos Conselhos Escolares foi o I Fórum de Conselhos Escolares. Verificou-se na análise do Relatório da Coordenação de Gestão Democrática - 2012 (SEDUC, 2012b) que em dezembro de 2012, foi realizado este evento com a temática de I Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – conhecer para fortalecer. O evento justificou-se por oportunizar espaço para debates e troca de experiências que contribuíssem para o fortalecimento da atuação dos conselheiros escolares, ampliando a compreensão sobre “o papel dos Conselhos Escolares no processo de democratização da escola pública com qualidade de educação socialmente referenciada” (SEDUC, 2012b, p. 42).

Participaram do fórum, Coordenadores dos Conselhos Escolares da CRE, Presidentes dos Conselhos Escolares, Conselheiros escolares e Técnicos da SEDUC, totalizando 360 participantes. A Figura 6 demonstra a abertura do fórum:

Figura 6 – Fotografia do I Fórum de Conselhos Escolares



Fonte: SEDUC (2012b).

A programação envolveu: a) palestra de abertura com o tema “A Importância do Conselho Escolar no Controle Social da Educação”; b) Mesa temática I “Os múltiplos espaços da participação juvenil”; c) Mesa temática II “Compartilhando práticas de fortalecimento do Conselho Escolar e Gestão Democrática”; c) 07 (sete) oficinas: 1. Prêmio Gestão Escolar ferramenta de avaliação institucional; 2. Formação pela Escola: oportunidade de formação continuada de conselheiros; 3. Legislação Educacional: Regularização e normatização das atividades dentro da escola; 4. PDE/PPP: planejamento estratégico coletivo; 5. Planejamento de Fortalecimento do Grupo Articulador dos Conselhos Escolares; 6. Gestão dos Indicadores da Avaliação Externa; 7. Gestão dos Recursos Financeiros; d) Participação pública na apresentação de contribuições para a Minuta de Lei da Gestão Democrática na Rede Estadual de Ensino.

As oficinas realizadas sob o eixo temático “Políticas de Fortalecimento do Conselho Escolar e da Gestão Democrática” foram desenvolvidas oportunizando ao seu final uma plenária com a socialização das considerações dos participantes sobre propostas de ações para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Uma breve análise sobre essas considerações destaca questões que demonstram indicadores para outras ações de fortalecimento por parte da SEDUC, CREs e escolas:

Quadro 10 – Fotos das oficinas e seus indicadores de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Oficinas	Fotos	Indicadores para o Fortalecimento
Oficina 01 – Prêmio Gestão Escolar ferramenta de avaliação institucional		<ul style="list-style-type: none"> – Reunir os setores que representa para o levantamento de problemas, soluções e socializar resultados das reuniões; – Elaborar mural informativo do conselho escolar; – Conhecer a importância das ações pedagógicas em busca da melhoria do processo de ensino aprendizagem; – Fiscalizar os projetos desenvolvidos na escola;
Oficina 02 – Formação pela Escola: oportunidade de formação continuada de conselheiros		<ul style="list-style-type: none"> – Promover a divulgação Programa em toda a comunidade escolar; – Criar estratégias de estudos como formação de grupo de estudos e horários de acesso coletivo a plataforma no Laboratório de Informática da Escola; – Acompanhar os participantes durante a execução dos projetos de formação.
Oficina 03 – Legislação Educacional: Regularização e Normatização das atividades dentro da escola.		<ul style="list-style-type: none"> – Promover de Fóruns locais para discussão dos dispositivos legais que norteiam a educação; – Realizar de Assembleias junto à comunidade para tomada de decisões; – Envolver os alunos no processo de divulgação e importância do Conselho Escolar; – Utilizar os meios de comunicação para informar, convidar e sensibilizar a sociedade; sobre o Conselho Escolar e a gestão democrática; – Dar publicidade aos atos administrativos, financeiros e pedagógicos da escola.
Oficina 04 – PDE/PPP: planejamento estratégico coletivo		<ul style="list-style-type: none"> – Disseminar na comunidade escolar os projetos e a necessidade da participação de todos na elaboração, acompanhamento, execução e prestação de contas; – Assegurar que a construção do PPP e do PDE se efetive, de forma coletiva e participativa. – Mobilizar toda a equipe da escola, na avaliação dos levantamentos dos índices críticos, identificando as necessidades de melhoria e aplicabilidade dos recursos.

Oficinas	Fotos	Indicadores para o Fortalecimento
Oficina 05 – Planejamento de Fortalecimento do Grupo Articulador dos Conselhos Escolares		<ul style="list-style-type: none"> – Levantar necessidade de formação por comissão e por segmentos; – Seminário e Encontros de fortalecimento mediante Rede de Experiências com os diretores; – Prever todas as ações do Conselho Escolar no calendário escolar; – Promover círculos de estudos nas escolas e entre as escolas com os cadernos dos conselhos escolares; – Realizar formação para gestores sobre as funções do Conselho escolar, gestão democrática e liderança; – Socializar atuação dos conselhos no final do ano letivo, divulgar as ações.
Oficina 06 – Gestão dos Indicadores da Avaliação Externa		<ul style="list-style-type: none"> – Realizar levantamento das causas de baixo desempenho, reunir a equipe pedagógica, expor as dificuldades, buscar soluções e acompanhar a fim de garantir a legitimidade das ações pedagógicas e obtenção do resultado desejado; – Sensibilizar, estimular, promover, articular a participação de todos os segmentos da escola e da comunidade local de forma que todos se sintam corresponsáveis em melhorar o desempenho dos alunos sanando as dificuldades obtidas através dos resultados das avaliações externas, promovendo estudos, formações; – Realizar debates na comunidade escolar sobre o conselho escolar, transparência das decisões, aplicação de recursos entre outros; – Participar, acompanhar e fiscalizar todas as atividades escolares (pedagógica, financeira, administrativa) analisando se as ações e seus objetivos estão voltados para o aprendizado dos alunos;
Oficina 07 – Gestão dos Recursos Financeiros		<ul style="list-style-type: none"> – Realizar grupo de estudos para formação continuada dos Conselheiros quanto às leis e diretrizes, PPP, demais documentos e Programas da Escola bem como conhecimento das funções gerais do Conselho e específicas de cada conselheiro; – Mobilizar a comunidade e promover a transparência, de fato, da gestão; – Acompanhar, fiscalizar, avaliar a aplicação dos recursos na escola; – Verificar o processo de escolha e seleção das prioridades do ensino e aprendizagem;

Fonte: Adaptado de SEDUC (2012b).

Na tessitura das análises deste evento, constata-se a relevância da ação para o fortalecimento da política, uma vez que, o público maior foi de conselheiros escolares (professores, funcionários de escola, pais e alunos) que tiveram a oportunidade de interagir, principalmente, durante as mesas temáticas e oficinas, trocando experiências e apontando demandas para o planejamento da SEDUC e CREs.

As oficinas legitimam as políticas do Ministério da Educação em execução no Estado, como o Prêmio Gestão Escolar, o Programa Formação pela Escola, PDE, Índices do IDEB, entre outros. Verifica-se que as estratégias buscaram oportunizar espaços de conhecimento sobre os programas em execução nas escolas, mas também a participação dos conselheiros escolares, inclusive dos estudantes.

Além da realização do de I Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – conhecer para fortalecer entre os anos de 2013 e 2015 a SEDUC realizou, em parceria com as CREs, atividades de formação de conselheiros e técnicos, com o objetivo de consolidar o fortalecimento dos Conselhos Escolares, conforme se verificou no Relatório 2013 – 1º Semestre:

Quadro 11 – Atividades de Formação em Conselhos Escolares por Município – 2013 - 2015

Ano	Atividade	Município
2013	I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Cacoal	Cacoal
2013	I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Espigão do Oeste	Espigão do Oeste
2013	I Encontro de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Ji-Paraná	Ji-Paraná
2013	I Seminário de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Jaru	Jaru
2013	II Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Ariquemes	Ariquemes
2013	I Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Pimenta Bueno	Pimenta Bueno
2013	I Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia da Coordenação Regional de Educação de Vilhena	Vilhena
2014	Encontro Regional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Porto Velho
2014	Encontro Regional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Ouro Preto
2014	Encontro Regional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Ji-Paraná
2014	Encontro Regional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Jaru

Fonte: Dados da Pesquisa (SEDUC 2013b, 2014b, 2015).

O objetivo dos Encontros Regionais ocorridos no ano de 2014 foi: alteração dos Estatutos dos Conselhos Escolares, conforme Lei n.º 3.018 de 17/04/13, estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares e socialização de relatos de experiências sobre os limites e possibilidades de atuação dos Conselhos Escolares nas escolas. O Plano da Ação da SEDUC previa a realização no ano de 2014 do II Fórum Estadual de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, contudo não ocorreu devido falta de orçamento financeiro.

Nos anos de 2015 e 2016 as ações da SEDUC, em relação ao fomento da política de Conselhos Escolares, estiveram, prioritariamente, voltadas para a realização do Curso de Formação Continuada à Distância em Conselhos Escolares, ofertado pela Universidade Federal de Ceará e fomento à participação de técnicos no Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselhos Escolares, Fase I e II ofertado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

As ações de formação (encontros, seminários, fórum) realizados pela SEDUC e CREs foram significativas por fomentar a interação entre conselheiros de diferentes escolas. Essa interação pode ser considerada significativa na contribuição para a construção de uma consciência mais crítica a respeito da atuação e funções do Conselho Escolar na construção de práticas democráticas de gestão. Além disso, os conhecimentos abordados foram essenciais para o processo de implantação e de fortalecimento da política na Rede Pública Estadual de Ensino. Observa-se que, nos anos seguintes, as práticas de ações deste tipo não tiveram continuidade nos demais municípios do Estado.

O processo de institucionalização dos Conselhos Escolares na política na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia ocorreu, não por pressão e reivindicação da sociedade e educadores, mas sim pela própria SEDUC, considerando as diretrizes do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Daí, percebe-se que esse processo apresenta-se carregado do discurso institucional do Estado de caracterizar a gestão democrática pela via da democracia representativa.

6.1.2 Aspectos legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares

Embora os preceitos legais da gestão democrática para o ensino público tenham sido instituídos na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, envolvendo a participação da comunidade escolar em Conselhos Escolares, a implantação dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia teve início apenas no ano de 2011.

O Quadro 12 apresenta a legislação e documentos norteadores da política dos Conselhos Escolares em Rondônia e seu período de vigor:

Quadro 12 - Legislação e documentos da política dos Conselhos Escolares em Rondônia

Ord.	Legislação/Documentos Norteadores	Período de Vigor	
		Início	Término
01	Decreto n.º 15866, de 29.04.2011. Institui o Conselho Escolar no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino do Estado de Rondônia.	03.05.2011	17.04.2013
02	Guia de Orientações para Implantação dos Conselhos Escolares/2011.	Junho de 2011	Agosto de 2011
03	Caderno de orientações para fortalecimento dos Conselhos Escolares.	Setembro de 2011	-
04	Portaria n.º 1.345 /11 - GAB/SEDUC. Estabelece diretrizes operacionais para implantação de Conselho Escolar nos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual que atende a Educação Básica.	14.06.2011	17.04.2013
05	Lei n.º 3.018, de 17.04.2013. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências.	17.04.2013	Em vigor
06	Portaria n.º 0219/2014-GE/SEDUC de 27.01.2014. Dispõe sobre normas complementares para organização e fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas da Rede Pública Estadual, e dá outras providências.	27.01.2014	Em vigor

Fonte: Banco de dados da pesquisadora, 2016.

A pesquisa documental da legislação e documentos apresentados no Quadro 12 foi realizada com o objetivo de caracterizar os princípios da política de gestão democrática e as bases conceituais e de organização da política de Conselhos Escolares.

A regulamentação da gestão democrática foi institucionalizada na Rede Pública de Ensino Estadual, inicialmente com a implantação dos Conselhos Escolares em 2011 por meio do Decreto n.º 15.866 de 29 de maio de 2011, e no mesmo ano também teve início a proposta de provimento do cargo de diretor e vice-diretor das escolas por meio do Decreto n.º 16.202, de 20 de agosto de 2011. Estes Decretos vigoraram até abril de 2013 quando foi sancionada a Lei n.º. 3.018, de 17 de abril de 2013 que dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia. Nesta Lei estão postos os fundamentos legais e os mecanismos da política de gestão democrática, incluindo os Conselhos Escolares.

A respeito dessa Lei n.º. 3.018 que institucionaliza a gestão democrática foi possível verificar que na ocasião do I Fórum de Fortalecimento dos Conselhos Escolares⁸, realizado em dezembro de 2012, fez parte da programação a ação de debate e levantamento de contribuições dos participantes do Fórum e outros convidados na primeira versão do Projeto de Minuta de Lei da Gestão Democrática⁹. As contribuições¹⁰ dos técnicos e conselheiros escolares foram de suma importância para a elaboração da segunda versão da Minuta de Lei que foi apresentada em fevereiro de 2013 à Assembleia Legislativa de Rondônia na Mensagem de Lei n.º 008.

Em março de 2013, visando ampliar os espaços de participação da sociedade na finalização da Lei, a Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa e a SEDUC realizaram no plenário da Câmara de Vereadores de Ji-Paraná uma Audiência Pública sobre o Projeto de Lei n.º 739/2013– Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia (GOVERNO DE RONDÔNIA, 2013a).

A respeito do processo de elaboração da Lei de Gestão Democrática percebe-se que os processos decisórios da sua formatação envolveram a adequação das diretrizes do Decreto da implantação dos Conselhos Escolares (Decreto n.º 15.866 de 29 de maio de 2011) e do Decreto da eleição de diretor e vice-diretor das escolas da Rede Pública Estadual de Ensino (Decreto n.º 16.202 de 20.09.11), além de ter sido discutida em Fórum e audiência pública. Observa-se que a lei foi constituída e ratificada por uma parcela muito pequena de participantes, se for considerado o universo dos profissionais de educação, pais e alunos da Rede Pública Estadual de Ensino. A amplitude da Rede Pública Estadual de Ensino exigiria maior tempo de discussão e mais estratégias por parte da SEDUC, e também do Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTERO), a fim de que seus princípios, fins e operacionalização de seus mecanismos fossem apropriados por maior número de pessoas. Desta forma se ampliaria a possibilidade de que a

⁸Essa atividade contou com a participação de 360 pessoas de diversos segmentos ligados à educação e da sociedade em geral oportunizando contribuições importantes no processo democrático para composição da Minuta da Lei da Gestão Democrática da rede estadual de ensino. Dentre os participantes identificaram-se representantes: SINTERO, Assembleia Legislativa, CDCA, pais, alunos, professores, diretores, técnicos da SEDUC/CRE e comunidade em geral. Vale salientar que o cerimonial da SEDUC enviou convites com a cópia da Minuta da Lei da Gestão Democrática a todos os segmentos da sociedade civil envolvidos direta ou indiretamente (SEDUC, 2012, p. 60).

⁹ A primeira versão do projeto de minuta da Lei de Gestão Democrática foi discutida e elaborada por técnicos da Secretaria de Estado da Educação, pertencentes à Gerência de Educação, Subgerência de Acompanhamento, Controle e Gestão Escolar - SCAGE, Coordenação de Gestão Democrática- CGD. Nessa versão foi contemplada a legislação em vigor sobre Conselhos Escolares e Eleição de Diretores (Dados da Pesquisa de Campo, 2016).

¹⁰As contribuições dos participantes foram sistematizadas pelos técnicos da Coordenação de Gestão Democrática - CGD e discutidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria N. 2364/2012/GAB/SEDUC de 20.12.12 para consolidar as contribuições, e posteriormente, encaminhar Minuta de Projeto de Lei ao Gabinete/SEDUC para providências necessárias (RONDÔNIA, 2012b, p. 60).

legislação de gestão democrática traduzisse realmente os anseios e realidades vivenciadas nos diferentes rincões do Estado de Rondônia.

Paro (2016, p. 240) considera que o êxito de políticas de gestão colegiada precisa refletir “[...] a consciência política dos trabalhadores em educação desse sistema de ensino e sua crença na participação da comunidade e no poder da democracia e da educação”. Para o autor a tomada de consciência por parte dos educadores e população usuária da escola, dessa relevância da participação, seria uma medida de facilitação dos espaços de participação e elemento importante para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

Essa limitação fortalece o poder do próprio Estado pela burocratização do espaço público, dos grupos políticos cujos ideais foram desviados do bem comum em prol dos interesses próprios. Essa situação gera descrença generalizada da população na “coisa pública” e na formalidade do processo de representatividade que afasta os indivíduos da coletividade.

Pela ótica de Paro (2001b) fica evidenciado que a gestão democrática se caracteriza pela garantia de espaço de participação na gestão da escola. Isso exige o exercício da autonomia pedagógica e administrativa (que inclui a financeira) da escola, sem, contudo, deixar de atuar dentro do sistema de regulação do Ministério da educação e da SEDUC.

Nesta perspectiva, ao analisar os princípios e fins da gestão democrática expressos na Lei da Gestão Democrática do Estado de Rondônia (RONDÔNIA, 2013b), verificou-se, dentre outros aspectos: a autonomia das unidades de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica; participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos com monitoramento e avaliação dos resultados.

A análise destes três princípios nos remete à constatação de Brasil (2006b) de que “a escola passa a ser entendida como espaço de deliberação coletiva em diferentes áreas: administrativa, financeira e pedagógica”. Os artigos 3º e 4º deixam claro a relativa autonomia ao afirmarem que as escolas no exercício das tomadas de decisões precisam observar a “consonância com a legislação específica” (RONDÔNIA, 2013b, Art.3º, p. 1), e ainda, alerta para o fato de estarem “sujeitas à supervisão do Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, na forma prevista para as entidades da Administração Direta” (Art.4º).

Isso evidencia que na atual estrutura administrativa dos sistemas de ensino a autonomia da escola encontra sua relativização nas prerrogativas do Estado de legislar (PARO, 2001b). Nesta mesma linha de pensamento, Werle (2003, p. 61) aponta que “[...] a educação pública

está profundamente marcada por um padrão estatal de controle e gestão com ampla tutela do Estado”.

Ainda sobre a autonomia das escolas a lei aponta que a autonomia pedagógica será assegurada na elaboração e execução do Projeto Político-pedagógico (PPP) e no Regimento Escolar. Assim, a orientação da lei é que estes documentos norteadores da organização da gestão pedagógica e administrativa da escola sejam elaborados envolvendo a participação do Conselho Escolar e da comunidade escolar. Esse aspecto é extremamente relevante, para dar empoderamento e qualificar a participação dos conselheiros e comunidade escolar.

Desse modo, a autonomia administrativa e financeira, de acordo com a proposta da lei, envolve a garantia da implementação e avaliação do Projeto Político-pedagógico e o gerenciamento dos recursos financeiros. Destaca-se que no gerenciamento de qualquer recurso deve ser “resguardada a transparência e controle social” (RONDÔNIA, 2013b, Inciso III, Art., 8, p. 20).

Sobre o princípio da “participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados” (Inciso IV, Art.2º) a Lei de Gestão Democrática envolve quatro mecanismos de participação: o Conselho Escolar, objeto desta pesquisa, a eleição direta para diretor e vice-diretor, o Projeto Político-pedagógico (PPP) e o Grêmio Estudantil.

A respeito do Conselho Escolar, os documentos norteadores da política na Rede Pública Estadual de Ensino o conceituam o como:

- Art. 1º [...] órgão máximo de deliberação coletiva, constituído por representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade escolar (Decreto n.º 15866, de 29 de abril de 2011, RONDÔNIA, 2011, p. 1).
- Art. 10. O Conselho Escolar, entidade sem fins lucrativos, constitui-se em instância de máxima deliberação coletiva, constituído por representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade escolar e tem por finalidade efetivar a Gestão Democrática na forma de colegiado, tendo funções consultiva, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora e executora das questões pedagógicas, administrativas e financeiras (RONDÔNIA, 2013b, p. 2).
- É órgão colegiado, constituído por representantes de professores, pais ou responsável legal, alunos, demais funcionários da unidade escolar e a direção da escola (RONDÔNIA, 2012a, p. 06.).

Nesse sentido, verifica-se que o conceito de Conselho Escolar apontado nos documentos, apresenta como uma instância da gestão ou órgão coletivo com máximo poder de deliberação coletiva, composto por diferentes segmentos da comunidade escolar. Isso

pressupõe a necessidade de práticas de gestão em que as decisões sejam descentralizadas do diretor escolar.

Em sua composição o Conselho Escolar Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia contempla um número ímpar de Conselheiros, que conforme orientação da Lei de Gestão Democrática, não pode ser inferior a 08 (oito) membros eleitos pelos segmentos, isso sem incluir o Diretor Escolar, que é membro nato. Nesta composição deve ser assegurada a proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) para professores e demais funcionários da escola e 50% (cinquenta por cento) para pais e estudantes. A proposta apresenta-se igualitária com paridade entre membros servidores e membros pais e estudantes.

Essa composição se apresenta como desafiadora, por constituir-se em um conjunto de pessoas diferentes, que juntas tem o desafio de discutir os problemas da escola, expressando um compromisso com a escola pública. E acrescenta que “[...] o Conselho é um campo de construção comunitária, porque nele é construído o *nosso*. Ele é um espaço de *todos* e, ao mesmo tempo, *para todos*, por constituir-se pelo voto e depois pela voz de representantes da comunidade” (WERLE, 2003, p. 58).

Verifica-se que a questão da representação está presente na composição do Conselho e figura a estrutura política da democracia representativa. Apesar de na democracia representativa a participação estar, na maioria das vezes, reduzida ao voto e escolha de representantes, servindo como instrumento do capitalismo como destaca Lima (2008), a questão da representação é uma conquista histórica dos trabalhadores. Com todas as suas limitações a questão da representação ainda é “[...] a possibilidade de fazer política no espaço público” (LIMA, 2008, p. 117).

Contudo, deve-se ressaltar que na democracia (liberal) representativa, as decisões da coletividade não são tomadas pela coletividade inteira, mas por àqueles eleitos para tal fim. Acrescente-se a sustentação de Bobbio (1986, p. 20) de que:

[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado.

Nesta sua abordagem é possível caracterizar as relações entre democracia e capitalismo no atual contexto, e reconhecer que os estudos de Bobbio revelam a proposta liberal de democracia: o da representatividade para a tomada de decisão; o governo das regras, das leis.

Sobre a estrutura organizacional do Conselho Escolar verifica-se que possui: Assembleia Geral; Diretoria Executiva; Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira; e Conselho Fiscal. A representação dos segmentos e a síntese das atribuições de cada estrutura estão organizadas no Quadro 13:

Quadro 13 – Representação e atribuições da estrutura do Conselho Escolar

Estrutura	Representação	Síntese das Atribuições
Assembleia Geral	Totalidade dos membros da comunidade escolar.	<ul style="list-style-type: none"> – Eleger e dar posse aos membros do Conselho; – Discutir e aprovar alterações no Estatuto do Conselho Escolar e Regimento Escolar; – Discutir e aprovar a Programação Anual, o Plano de Aplicação de Recursos, Prestação de Contas; – Reunir-se ordinariamente 04 (quatro) vezes no decorrer do ano letivo;
Diretoria Executiva	Presidente – Diretor.	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborar e executar a Programação Anual e o Plano de Aplicação de Recursos, juntamente com a Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira e deliberações da Assembleia Geral; – Elaborar prestação de contas e encaminhar ao Conselho Fiscal e Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira a prestação de contas, para análise, antes de submeter à apreciação da Assembleia Geral; – Responsabilizar-se pela guarda e arquivo dos documentos relativos aos recursos financeiros; – Nomear os membros da comissão de compras e recebimento;
	Vice-Presidente Vice-diretor.	
	Secretário - professor ou funcionário.	
	Tesoureiro – pais.	
Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira	01 - Professor ou funcionário; 02 - Pais/ responsáveis e/ou estudantes.	<ul style="list-style-type: none"> – Aprovar o Plano de Aplicação de Recursos; – Articular os vários segmentos do Conselho Escolar na elaboração, operacionalização e avaliação do Projeto Pedagógico Escolar; – Indicadores educacionais, proposta curricular propondo intervenções pedagógicas visando a melhoria da qualidade da educação; – Articular ações com segmentos da sociedade que possam contribuir para a melhoria da qualidade do reunir-se.
Conselho Fiscal	02 - Professor ou funcionário; 01 - Pais/responsável legal ou estudante com idade igual ou maior a 18 (dezoito) anos.	<ul style="list-style-type: none"> – Fiscalizar as ações e a movimentação financeira da Unidade Executora; – Examinar e aprovar a programação anual e a prestação de contas; – Apontar as irregularidades, sugerindo as medidas que julgar necessárias à Unidade Executora; – Fixar calendário de reuniões ordinárias, durante o exercício.

Fonte: Adaptado da Portaria n.º 0219/2014-GE/SEDUC, de 27 de janeiro de 2014 (RONDÔNIA, 2014a).

Verifica-se que na estrutura de representação o diretor da escola “[...] integrará o Conselho Escolar na função de Presidente, como membro nato, e será substituído, em seu impedimento, pelo Vice-Diretor, na qualidade de Vice-Presidente” (Lei n.º 3.018 de 17 de abril de 2013, Art. 14).

A respeito dessa opção realizada pela Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, Brasil (2004b) ao tratar do papel do diretor no Conselho Escolar orienta que ele poderá ao não ser o Presidente, deixando essa decisão a critério do próprio Conselho ou de normatização da escola ou dos sistemas de ensino. Na estrutura adotada pela Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia o Diretor integra o Conselho Escolar na função de Presidente, como membro nato, sendo substituído, em seu impedimento, pelo Vice-Diretor, na qualidade de Vice-Presidente. Como Presidente, ele compõe a Diretoria Executiva que dentre outras funções, é responsável por:

- I** - elaborar e executar a Programação Anual e o Plano de Aplicação de Recursos recebidos e juntamente com a Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira;
- II** - aplicar e movimentar os recursos dos programas recebidos e arrecadados na forma da lei;
- III** – [...];
- IV** - elaborar prestação de contas que deverá ser analisada e aprovada pelo Conselho Fiscal e Assembleia Geral (SEDUC, 2014a, p. 1).

A função de Presidente exige do diretor escolar, além de outras funções, a responsabilidade pela organização e formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos para as contas do Conselho Escolar (Unidade Executora).

Essa opção da Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia não é predominante em outros estados. A título de exemplo, na Rede Pública Estadual de Ensino do Estado do Acre, o diretor não faz parte da estrutura de composição do Conselho Escolar. O Presidente do Conselho é eleito pelo Conselho entre os seus membros e o diretor pode participar de todas as reuniões com direito a voz e sem direito a voto. O Conselho funciona como um órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador máximo da escola. A função executiva dos recursos financeiros é de responsabilidade de um Comitê Executivo, cuja função de Presidente é do diretor escolar e a função de tesoureiro cabe à figura do Coordenador Administrativo da escola (ACRE, 2016).

Verifica-se, no exemplo citado, que o diretor continua sendo o maior responsável pelos processos de execução dos recursos financeiros, a diferença está que as funções do Conselho

Escolar em Rondônia abrangem também a execução dos recursos, tendo ainda o diretor como Presidente do Conselho e da Diretoria Executiva.

O Art. 11 da Lei de Gestão Democrática trata das atribuições do Conselho Escolar, que envolvem três dimensões aqui organizadas para efeito de melhor compreensão:

a) Pedagógica: participar da elaboração, acompanhamento e avaliação do Projeto Político-pedagógico e do Regimento Escolar; discutir e acompanhar o currículo escolar; acompanhar e fazer intervenções pedagógicas diante dos indicadores educacionais de avaliações externas e internas; discutir e deliberar sobre projetos diversos; zelar pelo cumprimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente; apoiar a criação e o fortalecimento de entidades representativas dos segmentos da comunidade escolar; promover formação continuada dos Conselheiros;

b) Administrativa: organizar e conduzir o processo de eleição do Diretor e Vice-Diretor e do Conselho Escolar; apoiar, assessorar e colaborar com a administração da Unidade Escolar; apreciar e emitir parecer sobre desligamento de membros do Conselho Escolar; propor e aprovar as alterações do Estatuto do Conselho Escolar; encaminhar proposta de instauração de sindicância para os fins de destituição de Diretor da Unidade Escolar e Vice-Diretor;

c) Financeira: analisar e aprovar o plano de aplicação e a prestação de contas dos recursos financeiros adquiridos ou repassados à escola, comunicando aos órgãos competentes as medidas adotadas pelo Conselho Escolar, em casos de irregularidades na Unidade Escolar; monitorar a merenda escolar no âmbito da Unidade Escolar, no que se refere aos aspectos quantitativos e qualitativos (RONDÔNIA 2013b).

Uma questão que emerge da análise dessas atribuições é a de que todos os assuntos podem ser submetidos ao Conselho Escolar, o que não lhe constitui como um “[...] poder paralelo ao da direção [...]” (WERLE, 2003, p. 62), mas sim que possui um poder de converter suas ações em prol dos objetivos da escola e em prol da melhoria da educação.

Sua atuação nas diferentes dimensões da gestão escolar demanda conhecimentos diversos, por isso a necessidade de proporcionar aos conselheiros espaços de formação no interior da escola e em conjunto com conselheiros de outras escolas e localidades.

A respeito do fortalecimento dos Conselhos Escolares a Lei da Gestão Democrática prevê, em seu Art. 27, propõe estratégias de assessoramento e orientação às CREs para que sejam desenvolvidas ações de assessoramento e avaliação da atuação dos Conselhos Escolares, criação de Grupos de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE), e realização de seminários, encontros e/ou fóruns regionais.

Essas atribuições das CREs foram detalhadas no Art. 9º da Portaria n.º 0219/2014-GE/SEDUC (SEDUC, 2014a). Dentre elas, destacam-se: a atualização dos dados de composição, registro, e atuação dos Conselhos Escolares, das escolas sob sua jurisdição; orientação às escolas sobre o funcionamento do Conselho Escolar; elaboração de Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares; realização de seminários, encontros e/ou fóruns.

Também o Caderno de Orientações para Fortalecimento dos Conselhos Escolares (SEDUC, 2012a) cujo objetivo foi subsidiar as Coordenadorias Regionais de Educação e escolas com orientações e reflexões necessárias ao fortalecimento os Conselhos Escolares, propõe estratégias, que nesta análise, possui as seguintes áreas: as estratégias oferecidas pelo PNFCE; as possibilidades de estratégias de formação dos conselheiros escolares; estratégias de atuação específicas de funcionamento do Conselho Escolar.

A respeito das estratégias oferecidas pelo PNFCE, propõe-se que seja utilizado o material didático-pedagógico do Programa composto pelo conjunto dos 12 (doze) Cadernos; que seja reforçada a participação dos técnicos da Secretaria de Educação e Coordenadorias Regionais de Educação na formação a distância por meio do Curso de Extensão a Distância Formação Continuada em Conselho Escolar, Fase I e Fase II, ofertado por Universidades em parceria com a Coordenação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da SEB/MEC; e apresenta como desafio a garantia de capacitação dos conselheiros escolares por meio do Curso para Conselheiros Escolares; também coloca os Encontros Nacionais de Fortalecimento do Conselho Escolar como estratégia de fortalecimento, a respeito deste, vale ressaltar que é uma formação destinada apenas para os técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação responsáveis pela implementação e o fortalecimento do Conselho Escolar.

Sobre as possibilidades de estratégias de formação dos conselheiros escolares parte-se da premissa de que “[...] para a atuação e para a formação dos conselheiros não há modelos, receitas ou padrões que possam ser pré-definidos, mas é possível vislumbrar algumas possibilidades” (SEDUC, 2012a, p. 10). Dentre essas estratégias, indica o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola¹¹ como capaz

¹¹Oferta os cursos: Tutoria para a Rede do Formação pela Escola; Competências Básicas; Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; Programas de Transporte do Escolar – PTE; Programa do Livro – PLi; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; Controle Social para Conselheiros; Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope; Censo Escolar da Educação Básica – Sistema Educacenso. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/formacao-pela-escola/formacao-pela-escola-apresentacao>. Acesso em 11 de agosto de 2016.

de contribuir para o fortalecimento da atuação dos conselheiros, uma vez que os conteúdos dos cursos ofertados se orientam para a execução, monitoramento, avaliação, prestação de contas e controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.

Outras ações de fortalecimento pautadas na formação continuada sugeridas são: os Círculos/grupos de Estudo, Grupo de Articulação e Fortalecimento dos Conselhos Escolares – GAFCE e Fórum dos Conselhos Escolares.

A proposta de Círculos/Grupos de Estudo sugere como possibilidades de materiais e temas de estudo dos conselheiros escolares:

Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; Estatuto do Conselho Escolar; Regimento Escolar; Projeto político-pedagógico da escola; Plano Desenvolvimento da Escola; indicadores de avaliação interna e externa da escola; Relatos de Experiências postados no site MEC, link do Programa Nacional de Fortalecimento; Legislação federal e estadual pertinente as dimensões pedagógica, administrativa e financeira; Textos, livros, reportagens sobre temáticas variadas de interesse e necessidade de ampliação de conhecimentos por parte dos conselheiros (SEDUC, 2012a, p. 15).

Esses materiais e temas podem ser foco de estudo e discussão tanto em Círculos/Grupos de Estudo entre os conselheiros da escola, ou, como sugerido, entre conselheiros de diferentes escolas, em encontros municipais de Conselheiros, grupos de estudos entre membros das Comissões do Conselho, palestras e seminários que envolvam toda a comunidade escolar.

Se considerarmos que atuação dos Conselheiros envolve certo grau de complexidade e conhecimento de temáticas das diferentes dimensões da escola (pedagógica, administrativa, financeira e jurídica), justifica-se a relevância da formação continuada como um processo permanente. De fato, no exercício da função, os conselheiros escolares vão se apropriando de saberes diferenciados ao discutir problemas, buscar soluções e realizar ações no âmbito escolar.

Ao discutir a questão da formação dos conselheiros escolares, Brasil (2006a, p. 39) a formação não é algo que “[...] depende da ação consciente e intencional das pessoas. Não é algo que se herda ou se ganha, nem algo que se conquista, mas se constrói. Essa construção tem um caráter coletivo, comunitário e um caráter pessoal/individual”.

Verifica-se na proposta de Brasil (2006a) que ao tempo em que reconhece a formação humana como um processo historicamente construído, também centraliza o êxito da formação nos conselheiros escolares ao afirmar que esse processo de formação depende da ação consciente e intencional de cada um. Neste sentido, ressalta-se que o foco do fortalecimento da

política está na ação dos conselheiros, o que se compreende como legítimo, todavia, não são discutidas as reais condições materiais fornecidas aos conselheiros para essa realização.

Uma das estratégias de formação de conselheiros e fortalecimento do Conselho Escolar citadas no Caderno de Orientações é a realização de Fóruns. A respeito de Fórum de Conselhos Escolares, Brasil (2009) a partir de estudos e registro de experiências práticas com Fórum de Conselhos Escolares, vivenciadas nas redes municipal e estadual de ensino conclui que:

Fórum de Conselhos Escolares é uma política de gestão educacional em rede. Trata-se de um conhecimento elaborado a partir da necessidade de articulação dos conselhos escolares de uma mesma rede/sistema de ensino em um ambiente que os permitisse compartilhar experiências, evidenciando necessidades e soluções para melhoria do processo de ensino e processo de aprendizado nas escolas (p.56). Com o Fórum, enquanto um canal que articula o conjunto de conselheiros de uma rede de ensino cria-se um movimento em que o Conselho não existe sozinho, mas em rede. Assim, esse órgão ganha uma nova dimensão, ao transcender os limites de uma escola e atuar na construção de políticas educacionais para a cidade em que o Conselho e o Fórum se encontram (BRASIL, 2009, p. 64).

Os fóruns seriam espaços de significação da política de gestão democrática, ao garantir a participação da comunidade escolar, representada pelos conselheiros escolares, no debate das questões contextualizadas dos problemas enfrentados pela escola na execução as políticas e programas de governo, e também, levantar indicadores de para melhoria da educação ofertada.

Gohn (2000, p. 176) ao abordar o papel dos diferentes conselhos na gestão urbana, aponta uma questão que caberia neste contexto, para compreender o papel dos fóruns:

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

Neste sentido, os fóruns trazem em seu cerne tanto o reforço das intencionalidades dos mecanismos de colaboração de reforço das políticas públicas, quanto a possibilidade de gerar mudanças maiores pelo grau de intencionalidade e formação política de seus participantes.

Além das já citadas estratégias oferecidas pelo PNFCE e das possibilidades de estratégias de formação dos conselheiros escolares, dentre elas, o fórum. Também são apresentadas estratégias de atuação específicas de funcionamento do Conselho Escolar que se caracterizam como fortalecimento. São elas: Comunicação e Transparência das Ações e Resultados; Reuniões; e avaliação do Conselho Escolar.

A proposta de comunicação e transparência apresentada no Caderno envolve, dentre outros, a divulgação de informações sobre: membros do Conselho Escolar, cronograma de reuniões do Conselho Escolar, deliberações das reuniões, Projetos e Planos da Escola, Programas gerenciados pelo Conselho, dados dos Indicadores de Avaliação Interna e dos Indicadores da Avaliação Externa (IDEB, Prova Brasil, Provinha Brasil, ENEM, PISA), o movimento de entrada e saída e prestação e contas dos recursos financeiros.

A respeito da transparência dos indicadores de Avaliação Externa, o Estado de Rondônia possui a Lei Estadual n.º 2.570¹², de 05 de outubro de 2011 que torna obrigatório a divulgação do IDEB das Escolas Estaduais. Ademais, a importância de publicizar esses indicadores, é preciso considerar que essa estratégia faz um ranqueamento das escolas e pode, aos olhos da comunidade, transferir para as escolas toda ou a maior parcela da responsabilidade, da “culpa” pelos baixos índices, pelo fracasso escolar deixando de considerar as condições materiais e a precarização do trabalho docente existente. Outro ponto importante para fortalecer e qualificar a atuação dos conselheiros escolares e ações do Conselho Escolar está na periodicidade e dinâmica das reuniões.

A Lei de Gestão Democrática não faz nenhuma menção à periodicidade e dinâmica das reuniões. A Portaria n.º 0219/2014 - GE/SEDUC (SEDUC, 2014a), ao tratar das atribuições da Assembleia Geral afirma que esta deve reunir-se ordinariamente 04 (quatro) vezes no decorrer do ano letivo. Já a Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira, deve reunir-se ordinariamente 01 (uma) vez por mês.

Sobre o funcionamento dos Conselhos Escolares pode-se afirmar:

Os Conselhos Escolares devem se reunir com periodicidade: sugerem-se reuniões mensais, com uma pauta previamente distribuída aos conselheiros, para que possam, junto a cada segmento escolar e representante da comunidade local, informá-los do que será discutido e definir em conjunto o que será levado à reunião (BRASIL, 2004b, p. 51).

Esse movimento de consulta ao segmento representado e de retorno das deliberações caracterizam o processo da representatividade de cada conselheiro e evidencia um enorme desafio, visto que, tanto a consulta anterior às reuniões quanto a devolutiva após as reuniões demanda tempo do conselheiro e estratégias várias de comunicação.

Essa ideia de representação exercida pelos conselheiros nos remete ao que afirma Bobbio (1986) de que a democracia representativa (liberal) organiza-se de forma que os eleitos

¹²A lei na sua íntegra está disponível em: <ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L2570.doc. DOE N° 1831, de 05 de outubro de 2011.

tomam as decisões pela coletividade inteira, o que caracteriza, neste caso, o exercício do poder dos conselheiros eleitos para tal fim.

O Caderno de Orientações apresenta contribuições para a pauta das reuniões:

1. Todas as pessoas da Instituição de ensino podem dar sugestões de assuntos para a pauta;
2. Os Conselheiros não devem ir para a reunião do Conselho Escolar sem saber quais são os assuntos da pauta;
3. É importante que os conselheiros discutam a pauta da reunião com seu segmento, para saber o que o grupo pensa a respeito de cada assunto;
4. Para que seja garantida maneira democrática de definição de pauta, sugerimos que seja feita uma consulta prévia para que os segmentos deem suas sugestões;
5. Todas as sugestões devem ser relacionadas e a lista afixada em local visível da instituição de ensino para que todos tomem conhecimento dos assuntos que serão encaminhados para a reunião do Conselho;
6. No início da reunião, os Conselheiros deverão avaliar e definir quais os assuntos mais importantes e prioritários que serão tratados naquele encontro. Aqueles que não forem discutidos poderão ser incluídos na listagem da próxima pauta (SEDUC, 2012a, p. 19).

Com efeito, essas orientações são importantes para o funcionamento das reuniões e corroboram com o proposto por Brasil (2004b) que aborda a importância da periodicidade das reuniões, e também da realização das assembleias com a comunidade escolar.

Extraí-se dessas propostas, as estratégias de atuação específicas de funcionamento (transparência, reuniões), a intencionalidade de que houvesse um movimento de ações capazes de contribuir para que essa política fosse fortalecida.

Nesta subseção 6.1, verificou-se as estratégias da SEDUC para a institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia demonstrando todo movimento de mobilização no âmbito das escolas e da SEDUC para o processo de implantação. Também se abordou os fundamentos legais e conceituais da política implantada inicialmente por meio de Decreto Governamental em 2011 e em vigor na atualidade por força de Lei de Gestão Democrática sancionada em 2013.

6.2 O fortalecimento, as limitações e as contribuições da política de Conselhos Escolares: as vozes dos técnicos e conselheiros escolares

Na subseção anterior foram apresentados os resultados da análise documental para demonstrar o que dizem os documentos analisados sobre a institucionalização, fortalecimento, aspectos legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares. Nesta subseção foram

discutidos os resultados da análise das categorias emergentes das entrevistas e questionários. A análise pretendeu captar a percepção das técnicas e conselheiros a respeito das estratégias de planejamento/práticas organizacionais da SEDUC para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, seus fatores limitantes e as contribuições dessa política para a gestão democrática da escola. Foram entrevistados o coordenador nacional do PNFCE e 12 (doze) técnicas que atuam na SEDUC e nas CREs. Os trechos das entrevistas e dos questionários categorizados foram expostos na análise, seguidos da discussão. A identidade dos sujeitos será preservada, sendo utilizada a sigla “T” para as técnicas e “C” para os conselheiros.

A partir dos objetivos da pesquisa foram criados eixos temáticos de análise que contribuirão para a organização das categorias a posteriori, emergentes dos dados, conforme demonstrado no Quadro 14:

Quadro 14 – Eixos e Categorias de Análise

Eixos Temáticos	Categorias
I. Estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares.	<ul style="list-style-type: none"> – Ações de Monitoramento e Assessoramento; – Formação Continuada dos Conselheiros Escolares.
II. Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares.	<ul style="list-style-type: none"> – Gestão Centralizada; – Condicionantes da Participação.
III. Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática.	<ul style="list-style-type: none"> – Participação nas tomadas de decisão.

Fonte: Organizado pela pesquisadora (2016).

6.2.1 Estratégias de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Ao questionar as técnicas entrevistadas a respeito das ações e estratégias desenvolvidas pela SEDUC e CREs para o fortalecimento dos Conselhos Escolares, as respostas permitiram a criação de duas categorias de análise: a) Ações de Monitoramento e Assessoramento; b) Formação Continuada dos Conselheiros Escolares.

Na Categoria Ações de Monitoramento e Assessoramento, ficou evidenciado que as ações de monitoramento e assessoramento são consideradas estratégias que contribuem para o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Essas ações fazem parte das atribuições tanto da SEDUC, sede administrativa central do sistema de ensino, quanto das CREs, instâncias intermediárias subordinadas à SEDUC.

Na leitura interpretativa das falas das técnicas¹³ emergiram questões referentes à importância dessa estratégia e reforçaram as ações de regulação do sistema de ensino (SEDUC) cuja principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema.

Notam-se similaridades em T8, T7 e T1 sobre a importância das ações de monitoramento e assessoramento:

- Neste ano de 2016, nós temos a proposta de atender diretamente com a parceria CRE, [...] para fazer um trabalho de monitoramento e de assessoramento (T 7);

- Então, o nosso, plano de ação, prevê que vamos fazer monitoramento. Acho que nós amadurecemos, no sentido de que antes nós íamos para a CRE e para as escolas. Estamos em outro momento agora, o processo é outro, onde o nosso monitoramento é na CRE. O que é a CRE está fazendo? Por quê? O que nós percebemos? [...] Nós vamos fortalecer as CREs para que elas fortaleçam as escolas. A Secretaria não tem como fortalecer escola, porque as nossas viagens de monitoramento perdem todo o sentido, porque eu não monitoro a CRE [...] Então, o que nós estamos buscando este ano é ter os instrumentais padrões, então, quando eu for à CRE, eu vou usar essa ferramenta. Quantos Conselhos você atendeu? De quanto a tanto? Isto estava previsto? Quantas ações? Quantos cursos? Quantas turmas? Então, nós estamos repensando a ação da Secretaria que nós acabávamos fazendo papel de executores (T8);

- Nós temos um formulário de monitoramento, a nossa equipe trabalha junto com a equipe de monitoramento. Essa equipe de monitoramento acompanha todo o processo pedagógico da escola, centrado no pedagógico e a nossa equipe faz um trabalho em conjunto com o monitoramento. Dessas visitas foram geradas algumas necessidades, e em 2014 nós realizamos algumas oficinas em algumas escolas. Temos o exemplo de uma escola em que encontramos um conselho bem desestruturado. A escola que estava passando por uma situação de um processo difícil com a gestão. Nós realizamos visitas e fizemos com eles duas oficinas. Isso ajudou muito e até ouvimos dos conselheiros “Ah! Porque vocês não vieram antes? A gente tinha que saber isso antes” (T1).

Percebe-se nas falas de T7, T8 e T1, que as ações de monitoramento e assessoramento envolvem o levantamento das ações desenvolvidas pela CRE junto às escolas sob sua jurisdição e da CRE diretamente nas escolas. Esse acompanhamento sistemático da SEDUC junto à CRE se justifica se considerarmos que o monitoramento de processos atende às funções de regulação dos sistemas de ensino, sendo necessário para que ações educacionais sejam conhecidas em seus desdobramentos, fortalecidas ou reorientadas:

¹³Não foi identificado nos questionários respostas envolvendo ações de Monitoramento e Assessoramento.

O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras (BARROSO, 2005, p. 733).

Isso fica evidenciado no relato de T1 quando afirma que a visita de monitoramento e assessoramento na escola contribuiu para o contato direto com os conselheiros escolares, o conhecimento de suas dificuldades e necessidades, o planejamento de uma intervenção e o retorno dos conselheiros a respeito da importância da ação. Vale ressaltar que a ação de monitoramento e assessoramento esteve presente desde a Fase III do Projeto de Implantação dos Conselhos Escolares (SEDUC, 2011a).

É possível reconhecer essa estratégia como inerente às funções da SEDUC e CREs e necessária para a avaliação e planejamento de ações de intervenção e de fortalecimento dos Conselhos Escolares pelo seu potencial de diagnosticar problemas e contribuir para a sua solução compreende-se que as ações de monitoramento e assessoramento da SEDUC e CREs são importantes para o fortalecimento da política dos Conselhos Escolares.

Todavia, evidenciou-se também que essas ações de monitoramento e assessoramento por parte da SEDUC e da CRE não são em quantidade e regularidade suficientes, e ainda, apresentam-se caracterizadas fortemente por elementos centralizadores e burocráticos com foco nos aspectos técnicos e nos resultados, conforme relatam as técnicas T1, T4, T9, T12 e T13:

- Em relação às ações e estratégias da SEDUC, a gente sentiu que foram muito poucas [...] ações menores, estratégias bem reduzidas (T1);

- Eu acho que cobrança é muito ruim, cobrança de documento, cobrança de papéis. É muito triste [...] Só um papel que fala como fazer, sem ter alguém que chega e conversa olho a olho, conversa sobre o que deve fazer, quais as dificuldades e ajuda: “*Olha, se vocês fizerem assim vai ser mais fácil*” [...] Ao invés de só mandar o modelo no papel, eu acho que a SEDUC deveria fazer mais visitas, pois são muito esporádicas, e às vezes quando vem são só pra cobrança, pra verificar se está tudo escrito aqui, só carimbar, isso é muito constrangedor e acaba fazendo com que a gente perceba que eles só querem ver papel. Então isso se torna muito burocrático, muito técnico. E eu acho que educação não é só técnico. O conselho não pode só estar no papel, isso não quer dizer nada. O papel tem que ser a concretização daquilo que está acontecendo dentro da escola, porque eu posso mandar pra SEDUC um papel dizendo que o conselho está funcionando, que ele se reúne todo mês ou a cada bimestre, mês é impossível, não é? Que ele tem todos os membros, nome, CPF, endereço, funciona, presta contas daquilo e daquele outro [...] não é algo só técnico, é prática, é realidade essa realidade pode ser prazerosa, não é algo só de papel (T4);

- As orientações são documentais, mas tivemos sim o curso para conselheiros, a formação sobre grêmios, e em anos anteriores teve um evento da SEDUC (T9);
- Mas para as escolas foi mais para preencher fichas, quadros e responder como estava o conselho, o que tinha mudado, coisas assim [...] foram pouquíssimas ações mesmo aqui na CRE (T12);
- Sinto vontade de ter a SEDUC mais perto da gente (T13).

Nota-se nos relatos que a ação da SEDUC reforça o caráter técnico-burocrático próprio da estrutura gerencial do sistema: “[...] cobrança de documento, cobrança de papéis [...]” (T4), “[...] para as escolas foi mais para preencher fichas, quadros [...]” (T9).

O fato de a legislação conceder maior autonomia (relativa) à escola não exclui o sistema da necessidade de prestar apoio material, econômico e de consultoria, principalmente em localidades menos favorecidas de condições materiais e profissionais qualificados. A esse respeito Nóvoa (1995, p. 28) destaca que “As autoridades podem disponibilizar recursos humanos qualificados que ajudem a desenvolver uma avaliação-regulação (*a posteriori*) das escolas, que não pode ser confundida com um controle normativo (*a priori*)”.

Neste sentido, as ações de monitoramento e assessoramento da SEDUC junto às CREs e escolas ainda são insuficientes para obterem uma avaliação do funcionamento dos Conselhos, das dificuldades reais vivenciadas nas escolas para que o Conselho atue de maneira a contribuir para escolas com uma gestão mais democrática.

Essas ações de regulação da escola por parte do sistema justificam-se no plano do discurso pelo anúncio do alcance dos objetivos por meio de estratégias que envolvem eficiência, racionalidade e controle de resultados. Contudo, na esfera da ação faz o controle gerencial do trabalho alheio, por meio de normatizações e regulações burocráticas que garantem o controle das ações da escola. As normas em sua maioria encontram-se desvinculadas da realidade e mostram-se inadequadas para de fato contribuir na resolução dos reais problemas que permeiam o cotidiano escolar (PARO, 2012; 2016).

Verifica-se que, o diretor é visto como o “gerente” da escola, dele é cobrado resultados e sobre ele recai a maior responsabilidade do não cumprimento dessas regulamentações e metas, independentemente da existência na escola de um órgão colegiado deliberativo, o Conselho Escolar. Nesta direção, Paro (2012, p. 176) alerta para o fato de que “[...] as condições concretas em que se dá a educação escolar e as múltiplas determinações sociais, econômicas e políticas que a condicionam o tornam impotente para resolver a maioria dos problemas fundamentais que aí se apresentam”.

Deste modo, é preciso considerar que mesmo que o Conselho Escolar seja atuante no cumprimento de suas funções, oportunize a participação de seus membros na tomada de decisões esbarra em questões de dimensões maiores que fogem de seu campo de resolução, por se encontrar inserido no quadro macro dessas múltiplas determinações. Com efeito a percepção obtida é que o Conselho Escolar enfrenta sérias dificuldades para constituir-se como uma instância democrática que contribua efetivamente uma gestão escolar democrática.

Nesta perspectiva, valendo-se do pensamento de Prais (1990, p. 60), sobre o desafio da administração escolar, é possível utilizá-lo também para compreender a ação dos órgãos centrais dos sistemas de ensino:

[...] desafia-se na administração escolar a capacidade de superar uma ação meramente técnica (administração de normas, pessoal e material), efetivando-se uma função política há muito desgastada pela atuação meramente executora das decisões de gabinete dos tecnoburocratas. A novidade da proposta reside em exigir do administrador-educador que ele compreenda a dimensão política de sua ação administrativa, que se respalda na ação colegiada, rompendo com a rotina alienada do mando impessoal e racionalizada da burocracia, que permeia, ou melhor, cimenta a dominação das organizações modernas.

Ao atuar na lógica gerencial da administração, reforçam-se as relações de subordinação entre órgão central (SEDUC), órgão intermediário (CRE) e escolas.

Seguindo a linha de pensamento de Prais (1990), Libâneo, Oliveira e Toschi (2005) caracterizam essas relações como parte das características da concepção técnico-científica de organização e gestão presente nos sistemas de ensino e nas escolas: “[...] relações de subordinação, em que uns tem mais autoridade do que outros [...] sistemas burocráticos de controle das atividades, [...] maior ênfase nas tarefas do que nas pessoas” (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI, 2005, p. 327). De acordo com os autores esse modelo de organização e gestão é o mais comum nas organizações e pode ser considerado um desafio à gestão democrática.

A respeito desta questão Paro (2001a) considera a existência dos condicionantes institucionais, caracterizados pelo caráter hierárquico das relações, a centralização e hierarquização das funções, construídas sob a forte presença da burocracia e formalidade de processos, os quais criam obstáculos à participação nos processos decisórios e autonomia da escola.

A segunda Categoria das estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares refere-se à Formação Continuada dos Conselheiros Escolares. Como já abordado na Seção 5, dentre os objetivos do PNFCE, está à oferta de capacitação para profissionais da educação (técnicos)

e conselheiros escolares, a fim de fortalecer a gestão democrática. Considerando que a implantação dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, tem como elemento norteador as propostas do PNFCE, a formação continuada dos conselheiros escolares, destacou-se como estratégia de fortalecimento já realizada, mas também se evidenciou como uma necessidade.

A formação continuada insere-se como parte do eixo de ação da proposta do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE). Um dos resultados apontados nos estudos de Félix (2012) revelou que já se apresentava entre os projetos do PNFCE “[...] o redimensionamento das ações para o atendimento direto aos conselheiros escolares [...] é inegável a contribuição do Programa na inserção e ampliação do debate, estudo e reflexão sobre a gestão democrática e seus mecanismos de implementação no Brasil” (FÊLIX, 2012, p. 267).

Nesta categoria as questões emergentes foram:

- a) O reconhecimento da importância das ações de formação dos conselheiros por meio da parceria entre SEDUC e CREs;
- b) As dificuldades de sistematização de um Plano de Ação nas CREs para a formação dos conselheiros;
- c) A experiência da primeira oferta Curso de Formação para Conselheiros Escolares em parceria com Ministério da Educação e a Universidade Federal do Ceará (UFC).

Em relação à importância das ações de formação dos conselheiros por meio da parceria entre SEDUC e CRE, percebe-se que essas ações ocorrem, conforme se identificam nos relatos de T1, T6, T7 e T9:

- Então, funciona assim, a CRE convida a escola, ao nosso pedido, e assim, nós fazemos um trabalho em parceria com a CRE [...] são convidados os membros, os líderes, para conhecer seu papel [...] isso acontece com grupos menores, por exemplo, duas escolas por dia, para poder atender a todas. A gente ainda não tem o resultado, de como vai melhorar, o que vai acontecer, mas que já está surtindo efeito e a participação tem sido muito boa dos membros dos conselhos escolares [...]. Fazemos um trabalho em parceria com a CRE (T7);

- [...] para esse ano, a proposta da Gerência de formação da SEDUC é avaliar um pouco essa questão nas formações. Foi proposto realizar oficinas e deixar eles se expressarem se colocarem. Nós no Conselho já tínhamos essa prática de formação nos municípios [...]. Nesse encontro que tivemos nas CRES com os conselheiros, foi possibilitado a eles colocarem os avanços, as possibilidades, as dificuldades. Foi uma mesa redonda, uma troca de experiência. Foi muito interessante. Descobrimos um pouco da atuação deles [...] (T6);

- [...] teve uma das avaliações da formação realizada em 2013 com os conselheiros que foi: Como o conselho era antes dos 4 encontros que a gente vivenciou? A resposta foi de que havia pouco conhecimento do que é o estatuto, da função do conselho. E como era o conselho antes? “Algo imposto sem o devido conhecimento dos envolvidos, pouco ou quase nenhuma participação dos conselheiros” (leitura de trecho do relatório) e depois a resposta à pergunta sobre: O que mudou? “Os participantes das reuniões estão adquirindo conhecimento e com mais expectativas” (leitura de trecho do relatório) (T9);

- [...] porque quando a gente vai à escola e faz esse trabalho, ele se sente mais seguro e diz “*eu não estou mais sozinho, tem alguém comigo, então vamos transformar esse trabalho aqui*”. É o que a gente tem observado. No ano passado a gente teve uma média de três escolas que nós fizemos um trabalho mesmo de envolver a gestão como um todo, questão pedagógica, administrativa e até o próprio financeiro junto com o pessoal da prestação e contas e a gente tem percebido um sucesso, este ano a escola consegue caminhar, mudou o índice da escola (T1).

Fica evidenciado que a ação de formação ocorre a partir de solicitação dos técnicos da SEDUC: “[...] a CRE convida a escola, ao nosso pedido, e assim, nós fazemos um trabalho em parceria” (T7). Do mesmo modo T6, também técnica da SEDUC, faz referência à prática de realização de formações por meio de oficinas, promove a troca de experiência oportunizada nas ações de formação (oficinas, seminários, reuniões, mesa redonda), tanto por dar voz aos conselheiros escolares, como por evidenciar os avanços da atuação e as dificuldades enfrentadas. Esse retorno dos conselheiros escolares caracteriza-se como um indicador de futuras intervenções da SEDUC e CRE.

Sobre a importância dos espaços de formação continuada para técnicos e conselheiros escolares a técnica T9 que atua na CRE e que trabalhou na realização de quatro encontros de formação com conselheiros escolares de seu município, demonstra que os conselheiros avaliaram que os encontros melhoraram seus conhecimentos e criaram novas expectativas. T1 demonstra que o acompanhamento do trabalho diretamente na escola, também se caracteriza como espaço de formação continuada e os conselheiros sentem-se mais seguros e apoiados. Não fica evidente no relato, mas é possível afirmar que a ação dos técnicos está baseada na problematização da realidade vivenciada pelas escolas e na busca conjunta de soluções, pois T1 afirma que a escola passou a “caminhar”, tendo, inclusive melhoria em seus índices.

A formação caracteriza-se como ferramenta de aprofundamento de questões conceituais que qualificam a ação, por possibilitar a aproximação entre as pessoas, a troca de experiências e ampliação de conhecimentos. Parte-se da premissa de que estes espaços de formação, se bem conduzidos, com direito a voz dos conselheiros escolares, podem contribuir para o debate crítico, para a construção de uma consciência maior de si mesmo e da estrutura macro em que

a escola se encontra inserida, assim como para o desvelamento dos conflitos vivenciados nas escolas e as contradições existentes entre as normas instituídas pelo sistema de ensino e as reais possibilidades de ação.

Werle (2003, p. 59) ao tratar dos espaços de trocas vivenciados pelos conselheiros escolares em reuniões, assembleias ou diferentes formas de formação continuada, destaca que estes espaços propiciam a vivência de aprendizagens que:

[...] exige que nos desloquemos de nossas posições usuais para olhar os demais como indivíduos, que querem colaborar com a gestão da escola [...]. Não significa que seja sempre uma troca amigável e confortável. É uma permuta que implica posições e, nesta medida, também pode provocar confrontos.

Desta forma, a qualidade da atuação dos conselheiros escolares, e em consequência, as contribuições do Conselho Escolar para a qualidade da gestão da escola, estariam vinculadas, inicialmente, ao nível de conhecimento e de capacidade de problematização da prática social vivenciada na escola, a qual por ser construída, pode sofrer alterações.

Apesar do reconhecimento da importância dessas ações de fortalecimento do Conselho Escolar e da gestão democrática na escola, verifica-se que elas são pulverizadas. Há dificuldades para a sistematização de um Plano de Ação nas CREs para a formação dos conselheiros. Apesar dos técnicos saberem quais as estratégias de formação estão limitadas pelas condições materiais de trabalho na administração pública, cujas questões estão abordadas a seguir:

- [...] foi feita a implantação dos conselhos e precisa parar para pensar e traçar metas e estratégias, porque se o conselho não receber essa injeção de fortalecimento, de formação [...] e não é só a formação de conselheiros, mas o acompanhamento da aplicação dessa formação na escola. Então, precisa ter a parte da formação e do acompanhamento [...] a SEDUC precisa criar esse mecanismo [...] eu vejo que a própria SEDUC poderia organizar junto às coordenadorias formações durante o ano com esses conselheiros, formação específica. Por exemplo, formação em relação às atribuições, competências, com relatos de experiências exitosas e fazer esse acompanhamento, esse monitoramento [...] a Secretaria tem interesse em fazer essas formações, mas a gente percebe que é um pouco tímido, não vemos as estratégias acontecerem [...] nós não temos uma política específica da Secretaria, porque uma coisa é a política em nível nacional, é uma diretriz nacional, mas eu preciso enquanto Secretaria pegar essa política e fazer uma adequação com e a realidade [...] a gente tem percebido que a própria Secretaria ela está um pouco tímida em relação a isso. Ela efetivamente ainda não tem uma política definida (T1);

- Eu acho que estagnou (referindo-se às ações de fortalecimento dos conselhos). Até mesmo aqui enquanto CRE [...] em maio de 2014 nós tentamos fazer a formação. Porque não adiantava ter o conselho constituído no papel e não estar atuando. Então nós pensávamos: falta formação para esse

povo. Porque eles não sabem para que serve o conselho, como o conselho deve atuar, quais são os benefícios que esse conselho pode trazer para a comunidade. Então começamos a formar, e surgiram as dificuldades. Fizemos por escola e apareciam dois três [...]. Fizemos por polos, juntávamos três, quatro escolas. Tinha escola que não ia, outras mandavam alguns membros, enfim. Então foi uma dificuldade bastante grande com relação a isso, de inculir na cabeça das pessoas a importância que o conselho tem dentro da escola. Isso ocorre ainda hoje, mesmo depois desse trabalho ter passado por todas as escolas (T10);

- No último ano não tivemos nenhum evento de formação. O último foi em 2013, e já se vão três anos (T12).

Verifica-se a ausência de um Plano de Ação com estratégias bem definidas para as ações de formação dos conselheiros escolares, tanto por parte da SEDUC, quanto das CREs. Isso foi bem evidenciado por T1ao considerar que a SEDUC poderia pensar a organização de políticas de formação específicas da Secretaria para conselheiros.

Para a técnica T10 a experiência de formação em seu município, com envolvimento de todas as escolas foram sendo adaptadas, a fim de, buscar envolver a todos e facilitar a participação. Aponta para a questão da pouca importância dada pelos próprios conselheiros, naquele momento da formação e ainda atualmente: “[...] foi uma dificuldade bastante grande com relação a isso, de inculir na cabeça das pessoas a importância que o conselho tem dentro da escola. Isso ocorre ainda hoje [...] (T10)”.

É possível que seja esse o motivo pelo qual T10 emita opinião de que as ações de fortalecimento dos conselhos estejam estagnadas: “Eu acho que estagnou”. Em reforço a essa afirmação de estagnação, T12 informa que o último evento de formação no município ocorreu em 2013. Assim, constata-se que as ações de formação de conselheiros, como parte do planejamento das RENs, não estão sendo realizadas de maneira sistemática e com a regularidade necessária.

A constatação da ausência de uma política específica, sistematizada e conhecida pela CRE, para a formação dos conselheiros escolares, que envolva ações e investimentos próprios, adequados à realidade da Rede Pública Estadual de Ensino, reforça as contradições e limitações relacionadas à própria estrutura administrativa central da SEDUC e CRE para atender o que propõe às orientações da legislação da gestão democrática:

Art. 8º. Compete à Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, por meio de suas diretorias e gerências, subsidiar e orientar as Coordenadorias Regionais de Educação - CRE quanto aos seguintes assuntos:

§ 4º. Realização de seminários, encontros e/ou fóruns regionais para fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares como instâncias de construção da

autonomia da Unidade Escolar e fortalecimento da gestão democrática (SEDUC, 2014a, p. 4).

Art. 9º. Compete às Coordenadorias Regionais de Educação – CRE:

§ 3º. Elaborar e desenvolver Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares junto às Unidades Escolares de sua jurisdição;

§ 4º. Realizar seminários, encontros e/ou fóruns regionais para fortalecer a atuação dos Conselhos Escolares como instâncias de construção da autonomia da Unidade Escolar e fortalecimento da gestão democrática (SEDUC, 2014a, p. 4).

Evidencia-se, assim, que para o cumprimento desta legislação, a SEDUC necessita garantir em seu planejamento estratégico e financeiro na área de formação continuada, os subsídios e apoio necessários às CREs, propostos no Art.8º, § 4º da Lei de Gestão Democrática, de forma que elas possam “elaborar e desenvolver um Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares junto às Unidades Escolares de sua jurisdição”. Nenhuma das técnicas entrevistadas, que atuam nas CREs, fez menção em seus relatos de possuírem um Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares.

Por mais que não tenha sido evidenciada a existência de um Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares, que tratem da questão da formação de maneira mais sistematizada dentro das ações das CREs, as técnicas T2, T3, T9, T11, T12 e T13, sabem apontar propostas de ação possíveis para a formação:

- Vamos supor que na segunda à noite, se faça formação com a escola tal porque lá eles (*referindo-se aos conselheiros*) pontuaram que esse é o dia que a maioria tem possibilidade de fazer formação. Acho que funcionaria, lá no grupo, separado cada um vendo sua realidade. Eu acho que daria certo. A gente conseguiria não todos, mas uma grande parte (T2);

- No nosso caso seria assim, mais preparação dos pais, não só com o Conselho, palestra com Assembleia Geral, conscientizando da importância desse trabalho do Conselho Escolar na escola (T3);

- [...] deveria ter mesmo uma coordenação de gestão democrática que fosse a responsável de fazer as formações [...] Se de repente a gente formasse em cada CRE uma coordenação de gestão democrática, que essa coordenação fizesse a formação [...] se cada CRE ficasse na responsabilidade se chegaria mais perto, mais rápido e daria tempo, eu acredito que otimizaria recurso. Então eu acho que essa visão de descentralizar talvez seja um caminho para o alcance da qualidade (T9);

- T 11 - Essas articulações do seminário nos municípios em final de ano, seminário estadual de quando em quando, um prazo para motivar a socialização dos municípios por mais que isso seja dispendioso de tempo e de

recurso, mas eu ainda vejo como uma motivação para os conselheiros, principalmente se você prioriza em levar os conselheiros para lá. Eu penso que isso ainda é uma motivação (T11);

- Então. Mais seminários, formação mesmo (T12);

- Eu entendo que o que pode estar fortalecendo a questão dos conselhos escolares hoje é a realização de seminários por polos para poder realmente dialogar e discutir a questão das políticas públicas nas escolas, haver uma discussão [...]. Eu considero que a organização e seminários por polo é uma oportunidade e forma de fortalecer os conselhos. As pessoas vão ter acesso ao conhecimento (T13).

Deste modo, evidenciam-se sugestões de estratégias que se aplicariam com sucesso à realidade vivenciada: encontros de formação por escolas, palestras nas escolas, seminários municipais e estaduais e por polos. A proposta de T9 de que “[...] se cada CRE ficasse na responsabilidade se chegaria mais perto mais rápido”, parece contraditória, se considerarmos que faz parte das competências da CRE, “elaborar e desenvolver Plano de Ação de Acompanhamento e Fortalecimento da atuação dos Conselhos Escolares junto às Unidades Escolares de sua jurisdição” (SEDUC, 2014a, Art. 9º, Inciso III, p. 4). Todavia, compreende-se que o fato das técnicas apontarem caminhos possíveis para as ações de formação indica a existência de um descompasso entre a percepção do ideal e as condições reais de sua materialização.

A respeito desse descompasso, ao relatarem sobre as estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares, apontaram algumas dificuldades que limitam a realização das ações ideais:

- Eu acho que é a questão dos recursos humanos [...] porque a nossa maior dificuldade, tanto na Coordenadoria, quanto na Secretaria de Educação é a questão de pessoas para trabalhar nos diferentes programas. A nossa realidade hoje, aqui na Coordenadoria, é que não tem uma pessoa específica para atuar com o conselho escolar. [...]. Eu começo a atuar em muitos programas ao mesmo tempo, não consigo me dedicar e fazer aquele trabalho efetivo que o conselho precisa [...] a gente não tem esse técnico específico, então eu vejo isso como um limite, dificulta o trabalho, porque eu tenho quem faça, mas não é feito efetivamente como deveria ser (T1);

- Mas eu vejo que a limitação é um pouco isso, porque falta pessoal para desenvolver o trabalho. Porque talvez ainda não seja totalmente prioridade, não é? Porque a gente sabe que na CRE a prioridade hoje ainda são os professores bem formados [...]. E o conselho em si é mais um órgão que está ali para ajudar coletivamente nesse processo de funcionar a escola [...] Ainda não é a prioridade número um, e a gente sabe disso (T6);

- A dificuldade é justamente que eles também têm muitas atribuições [...] atender as escolas, e, são muitos “incêndios para apagar” [...] acaba sendo muitas atribuições e muitos projetos que eles têm para absorver [...] todos esses projetos são bons para escola, mas tem que haver toda uma estrutura para o funcionamento ser eficaz. É a CRE que tem toda essa responsabilidade de acompanhar [...] a demanda de trabalho aumentou bastante, e com isso eles têm certa dificuldade, mas em momento algum se recusaram em estarem sendo parceiro da Secretaria, ajudar no que a gente pede na nossa proposta e no nosso planejamento [...] estamos buscando parceiros, mas um dos maiores parceiros continua sendo a CRE (T7);

- Na verdade, a gente se depara com problemas de recursos humanos, porque a CRE tem um número limitado de servidores pela Legislação [...]. Então, eu acho que é o elemento humano. É o elemento humano que dificulta, porque a CRE tem uma lotação muito pequena para uma demanda de trabalho muito grande (T8);

- Eu visualizo que a fragilidade está nas várias atribuições para poucas pessoas [...] eu visualizo que a gestão democrática é um grande coração para o alcance da qualidade na educação, mas precisaria ter um instrumento nas coordenadorias de ensino que pudesse acompanhar, ir às reuniões dos conselhos, ter uma ação mais sistemática e uma pessoa só pra essas atribuições, infelizmente não é possível [...] se a gente quer realmente o fortalecimento dos conselhos escolares, seria necessário que a CRE tivesse uma equipe de gestão democrática, não pode ficar uma pessoa só com várias atribuições, que ela pudesse mesmo ir participar com as reuniões com os pais, oportunizar formação [...] Em virtude dessas diversas atribuições que eu tenho, às vezes eu me sinto até impotente porque não consigo fazer o acompanhamento do jeito que deve ser [...] a gente não tem pernas suficientes pra ir, a gente não chega onde tem que chegar (T9);

- [...] eu também estou sobrecarregada, com um milhão de coisas. Hoje tem 18 de Maio Dia de “Maio Amarelo”, “Dia de combate à exploração sexual de criança e adolescente”, e aí tem outras coisas que também sou responsável. Você enche os dedos de coisas que são prioridade hoje, e acaba não fazendo nada. Se o Conselho não vier como uma cobrança, infelizmente, nós ainda estamos num nível, que alguém de cima vai ter que analisar o que é importante. Deveria sair de baixo, mas não sai, não sei como se vai fazer para reverter isso (T12).

Todos os relatos apresentados revelam que os técnicos que trabalham nas instâncias administrativas dos sistemas de ensino executam diferentes e complexas atividades. Trabalham com diferentes projetos e ações, muitos destes inseridos na rotina de trabalho sem prévia discussão ou planejamento, e, na maioria das vezes executa ações que não foram pensadas por ele ou por seus pares de trabalho. As técnicas das CREs, por atuarem na instância administrativa intermediária, entre SEDUC e escola, vivenciam cotidianamente, as demandas emanadas das escolas, e do órgão central (SEDUC), as quais contribuem para a ausência de uma identidade de atuação em demandas específicas, e ou, limitam sua atuação no tempo-espço de trabalho.

Por sua vez as escolas recebem diversas demandas por parte da SEDUC e CRE que sobrecarregam os profissionais da escola. Demandas administrativas, ações de controle e projetos que não estavam programados afasta e esvazia a escola de sua função principal de transmissão de conteúdo. Essa constatação nos remete à defesa de Paro (2016) de que as condições objetivas de trabalho são imprescindíveis para a atuação em processos educacionais de formação.

A técnica T8 atribui o problema da quantidade de técnicos que trabalham nas CREs às normas da legislação: “[...] número limitado de servidores pela Legislação [...] a CRE tem uma lotação muito pequena para uma demanda de trabalho muito grande”. Essa quantidade pequena de técnicos e o acompanhamento de diferentes programas limita a atuação junto aos Conselhos Escolares: “Eu começo a atuar em muitos programas ao mesmo tempo, não consigo me dedicar e fazer aquele trabalho efetivo que o conselho precisa” (T1); “Mas eu vejo que a limitação é um pouco isso, porque falta pessoal para desenvolver o trabalho [...]” (T6); “Você enche os dedos de coisas que são prioridade hoje, e acaba não fazendo nada” (T12); “[...] atender as escolas, e, são muitos ‘incêndios para apagar’ [...] acaba sendo muitas atribuições e muitos projetos que eles têm para absorver [...]” (T7).

Assim, merece destaque a análise do relato da técnica T9 que admite um sentimento de incapacidade de atuar como gostaria: “[...] eu me sinto até impotente porque não consigo fazer o acompanhamento do jeito que deve ser [...]” (T9). Verifica-se, pois que os técnicos reconhecem as limitações materiais, desvelam uma crítica ao excessivo número de projetos e opinam sobre a não prioridade de ações para os Conselhos Escolares.

Uma das questões do questionário aplicado aos conselheiros escolares buscou conhecer o que melhoraria a atuação do Conselho Escolar. Ao analisar as respostas dos questionários, verificou-se que, cinco (5) conselheiros abordaram a questão de necessidade de formação como algo que contribuiria para a melhoria da atuação do Conselho, e em consequência, seu fortalecimento enquanto política educacional de gestão. Os conselheiros C6, C29 e C30 apontaram a necessidade de “capacitação”, C16 coloca que “os membros deveriam participar de cursos” e C14 que “a SEDUC precisa organizar fóruns, oficinas e visitas nas escolas”.

Observa-se que a formação continuada que essa é uma ação necessária qualificar a ação dos conselheiros. Reconhece-se a importância da parceria entre SEDUC e as CREs, mas o Estado de Rondônia não atende as demandas na realização de ações de formação. Observa-se que não há um planejamento sistematizado entre SEDUC e CREs para a formação dos conselheiros escolares.

A pesquisa revelou que a SEDUC realizou o Curso de Formação para Conselheiros Escolares em parceria com PNFCE/MEC e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Verificou-se que apesar do Curso ter sido iniciado no âmbito do PNFCE no ano de 2013, apenas em 2015 foi realizada a primeira oferta em Rondônia. A fim de complementar e ampliar os conhecimentos levantados na categorização das entrevistas buscou-se outras informações referentes aos resultados do curso e avaliação dos cursistas nos documentos fornecidos pelas entrevistadas que atuam no Núcleo de Gestão Democrática da SEDUC: Relatório de Atividades – Conselhos Escolares/2015 (SEDUC, 2015a) e Avaliação do Curso de Formação para Conselheiros (SEDUC, 2016).

A proposta do Curso de Formação de Conselheiros Escolares apresenta-se no contexto do PNFCE como necessária para ampliar o alcance do programa no seu Eixo de Formação até o nível da unidade escolar. A estruturação do curso ocorre por meio de parcerias entre entes federados, de modo a distribuir responsabilidades e decisões entre os três níveis de governo, federal, estadual (distrital) e municipal. Para tanto uma das exigências para a oferta do curso é a instituição de uma Coordenação Estadual do PNFCE responsável por coordenar e implementar as ações de formação em sua respectiva área de jurisdição (BRASIL, 2016c, Art. 20, §2º).

Em Rondônia essa coordenação foi instituída em novembro de 2014 pela Portaria Ministerial n.º 55 e tem em sua composição: dois representantes da Secretaria Estadual de Educação, dois representantes do Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE)¹⁴, um representante das Instituições Federais de Ensino Superior, neste caso da Universidade Federal de Rondônia e um representante da UNDIME, totalizando o número de 06 (seis) integrantes.

Dentre as atribuições desta Coordenação Estadual estão a gestão pedagógica e administrativa do Programa, gerenciamento da rede de tutoria e o estímulo à participação dos sistemas/redes estaduais e municipais de educação nas ações do PNFCE. Desde o período da instituição da Coordenação em novembro de 2014 até agosto de 2015 os trabalhos da

¹⁴ A denominação Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCE) surgiu em 2008, no âmbito do PNFCE para designar o grupo de profissionais (técnicos) das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação de todo o Brasil que desenvolvem estratégias de fortalecimento da política dos Conselhos Escolares. No ano de 2010, por ocasião do II Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em Brasília-DF, foi realizado o lançamento da Comunidade Virtual do Grupo Articulador de Fortalecimento do Conselho Escolar – GAFCE, que é um espaço virtual onde técnicos das Secretarias de Educação encontram-se para anunciar propostas, discutir ideias, trocar experiências e inspirar-se para o dia-a-dia, onde implementam ações de fortalecimento do Conselho Escolar. Todos os participantes dos Encontros Nacionais são cadastrados para ter acesso a comunidade, e outros profissionais da educação podem solicitar seu cadastro por meio do site: <http://conselhoescolar.mec.gov.br/comunidade/> Nesta Comunidade Virtual os participantes podem disponibilizar informações sobre eventos, cursos, publicações e legislação sobre gestão democrática e conselhos escolares.

Coordenação envolveram a seleção de articuladores e tutores e a providências para formação das turmas. Em fevereiro de 2015 os membros da Coordenação Estadual participaram de uma Videoconferência com o Coordenador Nacional do PNFCE que orientou todos os procedimentos necessários para a gestão pedagógica e administrativa do curso. Em agosto de 2015 foi realizada uma reunião técnica em Porto Velho, entre o Coordenador do PNFCE/MEC/Brasília com o objetivo de capacitar os membros da Coordenação Estadual de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Rondônia e os tutores previamente selecionados, dentro dos critérios estabelecidos pela Resolução/CD/FNDE n.º 55, de 27 de dezembro de 2012.

A carga horária do curso é de 40 horas distribuídas em 28 horas em Ambiente Virtual de Aprendizagem e 12 horas em três Encontros Presenciais. O curso todo tem duração de 45 a 60 dias.

Nesta primeira oferta do Curso em Rondônia foram formadas 18 turmas totalizando 782 conselheiros escolares inscritos tanto da Rede Pública Estadual de Ensino, quanto da Rede Municipal, distribuídos em 18 turmas com uma média de 40 cursistas em cada, sendo 20 da Rede Municipal e 20 da Rede Estadual. Ao todo participaram conselheiros escolares de nove municípios: Porto Velho, Guajará-Mirim, Rolim de Moura, Jaru, Ouro Preto, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno e Vilhena.

Do total de 782 cursistas inscritos, 205 foram considerados desistentes, 120 reprovados e 457 aprovados, o que demonstra um índice total de 58,44 % de aprovação e 41,56 % de reprovado e desistentes, conforme demonstra o Quadro 15:

Quadro 15 – Resultados da oferta do Curso de Formação para Conselheiros Escolares

Ord.	Município/turmas	Inscritos	Desistentes	Reprovados	Aprovados
01	Cacoal - Turma 1	42	10	02	30
02	Cacoal - Turma 2	43	03	-	40
03	Cerejeiras	45	27	01	17
04	Guajará-Mirim - Turma 1	40	0	19	21
05	Guajará-Mirim - Turma 2	45	0	32	13
06	Guajará-Mirim - Turma 3	40	23	0	17
07	Guajará-Mirim - Turma 4	40	25	0	15
08	Jaru - Turma Única	50	10	01	39
09	Ji-Paraná - Turma 1	43	08	09	26
10	Ji-Paraná - Turma 2	40	13	15	12
11	Ouro Preto - Turma Única	49	10	01	38

Ord.	Município/turmas	Inscritos	Desistentes	Reprovados	Aprovados
12	Pimenta Bueno - Turma Única	41	12	06	23
13	Porto Velho - Turma 2	40	0	19	21
14	Porto Velho - Turma 2	40	18	12	10
15	Porto Velho - Turma 3	42	16	0	26
16	Rolim de Moura - Turma Única	47	04	1	42
17	Vilhena - Turma 2	48	10	-	38
18	Vilhena - Turma 2	47	16	02	29
TOTAL GERAL		782	205 (26,22%)	120 (15,34%)	457 (58,44%)

Fonte: SEDUC (2016).

Esse alto índice de reprovação/desistência pode ter como causas os pontos abordados tanto nos documentos analisados como nos relatos das entrevistadas. Para as técnicas T6, T7, T8 e T11 as dificuldades de acesso à plataforma do curso foi um dos pontos de avaliação negativos do curso e que pode ser considerado um fator das desistências/reprovações:

- [...] a questão da internet que ficava girando, girando e não abriam os arquivos [...] os tutores apontaram na avaliação esses problemas tipo: “não acesso aos e-mails ou esquece a senha com regularidade”, “alega falta de tempo como justificativa do não acesso”, “os vídeos das aulas ficavam travando” [...] (lendo a avaliação dos tutores) (E6);

- [...] os tutores ligaram para os cursistas, passavam e-mail, criavam grupos, mas foi difícil, pois eles não têm a cultura de fazer cursos *online* [...] para alguns era muita novidade (T7);

- As dificuldades maiores foram em relação à plataforma, esse ponto foi muito forte. Tiveram dificuldade para acessar e tinha os prazos [...] tinham que ter disciplina para obedecer aos prazos e os cursistas tinham muitas dificuldades (T 8);

- [...] dificuldades só na questão de tecnologia, muitos ainda não tinham essa habilidade de acesso à plataforma bem desenvolvida. Então, nós tentamos ajudá-los (T11).

As questões relacionadas às dificuldades de acesso à plataforma também foram apresentadas como fragilidades e desafios na operacionalização do Curso, conforme demonstra o documento “Avaliação do Curso de Formação para Conselheiros”:

[...] tiveram dificuldade em acessar o curso: errando a plataforma de acesso; não acessam e-mail com regularidade ou esquecem a senha do e-mail; os

filmes das aulas ficam travando; o Sistema algumas vezes foi traiçoeiro e ficamos sem saber o que fazer, mas logo a Articuladora e a Coordenadora nos auxiliou e resolvemos; a internet de Rondônia que é fraca e lenta (SEDUC, 2016, p. 3).

É evidente que os recursos da rede de internet são imprescindíveis na ampliação do acesso ao conhecimento e têm sido cada vez mais utilizados como ferramenta tecnológica na formação inicial e continuada. Todavia, existem alguns desafios para a utilização deste recurso na área educacional. No caso dos cursistas do Curso de Formação de Conselheiros Escolares nota-se que ocorreu tanto a falta de familiaridade/desconhecimento sobre o ambiente virtual de aprendizagem da plataforma que hospedou o curso, como também dificuldade de acesso a rede de internet de baixa qualidade. A modalidade de ensino a distância abrange uma gama de recursos da internet e cria um novo espaço de aprendizagem, mas exige dos alunos/cursistas uma postura diferenciada de autonomia e disciplina de estudos e com horários e prazos, o que nem sempre é possível aos conselheiros escolares dos diferentes segmentos de pais, alunos, professores e demais funcionários da escola.

Já em relação aos pontos relevantes do Curso, T6, T8 e T11 evidenciaram a metodologia com uso de recursos audiovisuais:

- A metodologia foi muito acessível, os personagens de desenho animado com a linguagem muito simplificada, voltada para a realidade do dia a dia dos conselheiros com vocabulário muito acessível [...] (T6);
- A carga horária foi bem organizada, sendo 3 encontros, um antes de iniciar o módulo, um durante o curso e outro ao final. Esse primeiro encontro é vital, porque a gente ensina como entrar na plataforma, no fórum de apresentação, fórum de discussão [...] se você consegue essa infraestrutura o curso transcorre bem, porque as lições são acessíveis, fica claro cada função, isso foi muito bem elaborado porque o cursista se identifica com todo o processo (T8);
- [...] os personagens dos desenhos animados facilitaram o entendimento dos cursistas, pois os conselheiros se identificaram e se colocaram no lugar do personagem [...] então diziam *“Ah! Então é esse o meu papel? Então é isso que eu tenho que fazer? Mas eu não estava fazendo isso. Ninguém tinha me dito isso”* (T11, grifo meu).

No documento “Avaliação do Curso de Formação para Conselheiros” (SEDUC, 2016, p. 01) a metodologia empregada foi destacada como ponto relevante do Curso:

- Curso com dinamismo, aulas não cansativas e maçantes como em outros cursos que conhecemos;

- Animação das aulas foi o mais comentado pelos cursistas, todos gostaram muito;
- A utilização dos personagens com uma abordagem bem próxima da realidade dos cursistas com vocabulário acessível;
- Conteúdo reduzido evitando que o cursista que nunca teve acesso a formação a distância tenha dificuldades;
- O ponto alto é o debate, a troca de ideias que ocorrem cada um exprime sua realidade. Mesmo sem pressão para que isso ocorra, flui de forma natural.

Evidencia-se, assim, que a metodologia utilizada serviu para o desenvolvimento das discussões a respeito do processo de acesso ao conhecimento. Toda parte de produção e formatação do material pedagógico dentro de recursos digitais foi realizado pelo Grupo de Pesquisa e Ensino em Formação Tecnológica e Educacional (GPEGE) da Universidade Federal do Ceará (UFC) cujo objetivo foi produzir um material que facilitasse a inclusão e o acesso dos conselheiros à formação. O conteúdo do curso foi organizado com base nos cadernos do PNFCE. De acordo com Martins, Costa e Costa (2003, p. 285):

O conteúdo dos cadernos traz conceitos e ideias relativos à educação, democracia, cidadania, gestão escolar, projeto político-pedagógico, círculo de cultura, gestão democrática, enfim, informações que procuram discutir a gestão democrática da escola e crescimento da democratização do ensino público nos países. A relação da visão teórica com a prática estabelecida nas animações não se restringiu a uma mera cópia dos cadernos, mas sim, a uma reelaboração de conteúdos contextualizados com o cotidiano dos conselheiros escolares.

Os autores ainda apontam que as animações conferiram um caráter de ludicidade ao material e que juntamente com as atividades e discussões propostas facilitaram a assimilação. Assim, é possível se compreender que o curso possibilita a disseminação de conteúdos que ampliam os conhecimentos básicos sobre a concepção e funcionamento dos Conselhos Escolares. Faz uso de metodologia apropriada com atividades a distância e presencial o que reforça a troca de experiências entre conselheiros e fomenta novas discussões. No entanto, sua estrutura organizacional envolve uma logística detalhada, tanto de uma rede de tutoria remunerada quanto da manutenção da plataforma que hospeda o curso, e por isso exige a disponibilidade de recursos financeiros para sua realização. No caso da segunda oferta do curso em Rondônia, por exemplo, ainda não há previsão de período para acontecer devido ajustes no orçamento do programa.

Apesar de o curso ser considerado uma ação de fortalecimento dos Conselhos Escolares e da gestão democrática da escola é preciso considerar que a realização desse tipo de ação, assim como a execução das políticas públicas, está vinculada ao orçamento e correm o risco de não se efetivarem de maneira contínua e sistemática em virtude da instabilidade econômica e de orçamento.

Na prática os conselheiros enfrentam diversos fatores que limitam o acesso ao conhecimento sobre as funções e funcionamento do Conselho Escolar e a uma atuação mais qualificada. Estes fatores também foram levantados na pesquisa e expostos a seguir.

6.2.2 Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares

As respostas das técnicas e conselheiros escolares a respeito das questões pertinentes aos fatores que limitam o desenvolvimento e fortalecimento da política dos Conselhos Escolares possibilitaram a organização das seguintes categorias de análise: Gestão Centralizada e Condicionantes da Participação.

Na categorização dos relatos que constituíram a Categoria Gestão Centralizada emergiram dois pontos, desenvolvidos a seguir:

- a) O caráter hierárquico e centralizador do sistema;
- b) O caráter centralizador da atuação do diretor escolar.

Na subseção 6.2.1, durante a análise da Categoria Ações de Monitoramento e Assessoramento, ficou evidenciado que a estrutura organizacional e operacional do sistema de ensino está organizada sob características de centralização e hierarquização de relações. Essas características se materializam nas exigências e limitações colocadas às escolas.

O caráter hierárquico e centralizador do sistema apresenta-se como fator reforçador da relativa autonomia da Escola:

- Porque quando se fala em autonomia da escola depende também, internamente sim, mas essa autonomia se fosse olhar pelo órgão colegiado conselho escolar, deveria partir tudo do conselho escolar, porque tem atribuições específicas. Então, tem isso também, essa questão dos limites da legislação. Porque eles têm autonomia para fazer, mas quando fazem não tem respaldo. Porque tanto é que como o diretor é eleito pela comunidade, ele tem autonomia diante daquilo que a lei assegura para ele também. [...]. Porque tudo é conectado, SEDUC, CRE e escola, uma coisa depende da outra, é interligado até politicamente, então vejo que o diretor fica limitado (T6);

- [...] às vezes eu acho que a escola tem pouca autonomia, porque pelo que eu percebo todos os diretores vão falar com a Coordenadora Regional. Eles não tomam nenhuma decisão sozinhos. Estão muito atrelados ao que a

Coordenadora vai pensar, se ele vai poder tomar aquela decisão. Assim, se ele consulta a comunidade, se ele chama a comunidade, ele começaria a ter um pouco de autonomia [...]. Quando eu cheguei a uma escola tinha uma pintura bem muito bonita, toda de natureza. Foi um trabalho feito com a comunidade, com alunos e uma artista plástica que foi na escola e fez um trabalho muito bonito. E foi pedido pela SEDUC para pintar a escola no padrão de todas as escolas. Tiraram todo aquele trabalho artístico que foi feito, que levou pessoas, tempo, e foi um trabalho feito pela comunidade e com essa artista plástica que participou e preparou. Tudo teve que ser pintado de novo. Então não teve autonomia para manter o que a comunidade quis, o que os alunos aprenderam porque a escola todinha participou e ficou bonito [...]. Por isso eu digo que só vão conseguir justamente através dos conselhos escolares essa autonomia para a escola. Se não houver a participação e atuação dos conselhos escolares, eu vejo assim que a atitude tomada pelo conselho escolar tem muito mais respaldo e muito mais respeito. Por parte até da Secretaria como por parte da CRE (T 7);

- Não adianta chegar para a escola e dizer “*eu quero que seja assim*”, mas o que é que realmente a gente necessita aqui dentro? Qual é a nossa realidade? Qual o subsídio que vai ser proporcionado para a escola para que se execute o querer? [...] porque nós temos dois tipos de autonomia, a que está no papel e a que está dentro da escola. Como funciona a autonomia na escola hoje? Ela tem que caminhar no pedagógico, financeiro e administrativo, mas cada política pública que chega à escola eu preciso ter condições para ela entrar, para acontecer de forma a trazer resultado para os alunos, pois nosso objetivo principal é o estudante, então eu vejo dessa maneira (T 13);

- Sim, temos a autonomia de tomar legalmente decisões dentro da legalidade nas áreas pedagógica, administrativa e financeira (C10);

- Em parte, sim, mas a maioria das decisões é tomada pela SEDUC (C12);

- O conselho tem contribuído pouco, visto que não tem autonomia, tem que responder por todos os seus atos tanto pedagógico, administrativo e financeiro para sua mantenedora. Falta mais contribuições da mantenedora SEDUC em relação aos problemas encontrados dentro da escola (C14);

- Em parte, o governo limita muito essa atuação (C18, C19, C20, C21, C46);

- Sim, tem buscado todos os meios legais, porém encontra os empecilhos do autoritarismo. O conselho faz e a autoridades faz o contrário (C34);

- Falta de apoio das autoridades competentes; recursos financeiros e humanos insuficientes (C35);

- Desautorização pelas autoridades, não respeitam certas decisões do conselho (C36).

Diante dos relatos infere-se que a descentralização, proposta nas políticas educacionais como instrumento da autonomia escolar, caracteriza-se como relativa uma vez que se encontra dependente de um sistema de normatizações legais próprias do sistema de ensino que regula suas ações e limita sua liberdade de decisão a uma capacidade de fazer escolhas com respaldo

nas normas. Essa situação ficou evidente no relato de T6 e dos conselheiros C10, C18, C19, C20, C21. A escola, ao invés de aprimorar sua autonomia, vive sob condições de dependência em relação ao sistema de ensino, o que caracteriza a descentralização proposta pela política educacional como uma capacidade do Estado de transferir competências do seu campo de ação. Essa transferência de responsabilidades caracteriza-se como uma “[...] *desconcentração*, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão (grifo do autor) (SOUSA, 2003, p. 33)”.

Os conselheiros C12, C14 e C34 destacam que o Conselho Escolar deve responder pelos seus atos tanto pedagógico, administrativo e financeiro, mas as decisões ainda estão no âmbito da SEDUC. Entende-se que essa dependência ocorra justamente pela regulação da legislação e relação de poder existente nos órgãos da administração do ensino. É necessário compreender que os processos centralizadores e burocráticos reforçam as características da administração gerencial controladora, própria do sistema capitalista, o que fragiliza a descentralização, a construção da autonomia por parte da escola e em consequência a gestão democrática da escola. Neste sentido, a descentralização e autonomia propostas na legislação da gestão democrática para as escolas da Rede Pública de Ensino Estadual de Rondônia caracterizam-se como uma desconcentração, pois as escolas não têm liberdade para tomar decisões sobre aspectos das diferentes dimensões.

A proposta de partilha de poder nas tomadas de decisões, presente nas políticas públicas e normatizações dos sistemas de ensino, atribui à escola agir de acordo com a parte do poder que lhe é conferida (PARO, 2011). Assim, a descentralização se evidencia no modo pelo qual a administração da SEDUC gerencia o poder de regulação das ações da escola.

Nesta perspectiva, a técnica T7 retrata a condição de dependência da escola às orientações da SEDUC ou CRE, em detrimento da sua possibilidade de autonomia, ao relatar o caso de uma escola que mobilizou a comunidade, decidiu e fez uma pintura diferenciada, a qual foi descaracterizada para dar lugar à pintura padrão solicitada pela SEDUC: “[...] Foi um trabalho feito com a comunidade, com alunos e uma artista plástica [...] e foi pedido pela SEDUC pra pintar a escola no padrão de todas as escolas [...] Tudo teve que ser pintado de novo” (T7). Considera-se que ações desta natureza desqualificam as decisões da comunidade escolar e podem levar à desmotivação em relação a outras iniciativas de ordem não só de cunho administrativo, mas, principalmente, o que seria mais grave, de cunho pedagógico.

Essas considerações podem evidenciar os limites de atuação efetiva do Conselho Escolar na gestão da escola. Contudo, compreende-se que existe uma possibilidade de que as determinações emanadas do sistema sejam conhecidas por todos, debatidas e confrontadas com

a realidade social e interesses da comunidade. A gestão democrática se constitui em um processo de desvelamento das realidades, enfrentamentos e diálogos, ela não ocorre de maneira espontânea, deve ser “provocada, procurada, vivida e aprendida por todos os que pertencem à comunidade escolar” (HORA, 1994, p. 51).

A técnica T13 e o conselheiro C35, apresentam em suas falas, exemplo de delegação de ações por parte da SEDUC ou CRE, que não consideram as necessidades da escola e suas condições materiais, mas exigem a execução de determinadas ações. Essa situação foi colocada por T13 como “um querer”, desconSIDERANDO a realidade escolar, e sem fornecer os subsídios materiais e humanos necessários e suficientes.

Paro (2001a, p. 44) classifica as condições materiais como condicionantes que limitam as ações da escola. Todavia, alerta para o fato de que é preciso muito cuidado para que essas dificuldades não sejam edificadas como:

[...] mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação. Isto parece acontecer com certa frequência na escola pública e se evidencia quando, ao lado das reclamações a respeito da falta de recursos e da precariedade das condições de trabalho, não se desenvolve nenhuma tentativa de superar tal condição ou de pressionar o Estado no sentido dessa superação.

As condições objetivas de trabalho na escola são reconhecidas por Paro (2001a) como imprescindíveis. Todavia, aponta para uma questão ampla que necessita de maior discussão e apropriação no âmbito dos sistemas de ensino e da escola, que é a compreensão da “educação como prática democrática, que é a própria educação como produção do humano-histórico” (PARO, 2016, p. 29). Essa concepção está vinculada a dimensão política que é inerente à condição humana de produção da realidade material pelo homem nas suas relações com outros homens por meio do trabalho.

Esse modelo de administração se caracteriza pelo distanciamento entre os formuladores das políticas e programas de ação e os executores.

Todo esse quadro de práticas centralizadoras que sustentam a estrutura dos sistemas de ensino reforça a situação de dependência dos diretores às orientações tanto da SEDUC. Para as entrevistadas T6 e T7 essa dependência fragiliza e limita a atuação do diretor. Contudo, é necessário considerar que o diretor escolar ocupa na organização escolar um posto hierárquico que lhe responsabiliza “[...] em última instância pelo cumprimento das leis do ensino e pela ordem no âmbito da escola (ou seja, pelo funcionamento da empresa escolar)” (PARO, 2015, p. 42).

O caráter centralizador da atuação do diretor escolar foi evidenciado como um dos fatores que limitam o fortalecimento da política dos Conselhos Escolares:

- Outra questão que a gente sentiu no grupo é que o próprio gestor não tinha interesse em articular esse conselho, entende? A gente sentia o conselho muito afastado das decisões, das discussões, daquilo que é função do conselho, desse acompanhamento e a gente percebeu que eles não tinham conhecimento, não sabiam o papel deles e o gestor não tinha essa preocupação. Isso limita a atuação do conselho. [...] O outro lado que eu vejo como perigoso é o diretor fechar essas informações e não socializar com o conselho, que é o que acontece em muitos casos. Ele retém a informação para ele, não socializa com o conselho, o conselho não participa, não toma as decisões. Ele como presidente tem o lado bom, se ele participar o conselho dessas informações, mas tem o lado ruim quando ele fecha. Tem gestor que realmente não socializa com o conselho, não deixa o conselho participar da gestão da escola, e isso é perigoso e gera situações depois. [...]. Eu diria que a parte mais frágil na questão do conselho é a atuação do conselho, onde temos percebido mais fragilidade e menos atuação. Temos observado que os diretores não compartilham a informação, quando apresentamos aos conselheiros o quanto a escola recebeu, os conselheiros ficam olhando para a gente com o olhar arregalado [...] e tem outras situações que estão ligadas à questão do poder, porque o diretor tem poder. Ele pode usar esse poder de uma forma ou de outra, pode usar esse poder para articular as ações para acontecerem (T1);

- Eu penso que o gestor não deve trabalhar sozinho. A equipe gestora da escola que fecha as informações só para eles, que tem medo de dividir com a comunidade é um “tiro no pé”. Quanto mais ele abrir no sentido de conseguir trabalhar com a comunidade, melhor. Nós temos entraves, que são às vezes questões de politicagem, porque eu nem falo política porque a política é necessária na vida da gente. Essa questão dos entraves, da falta de abertura dos gestores às vezes é por uma questão política ou por uma insegurança da gestão (T11);

- Eu entendo perfeitamente a diferença entre política e politicagem. Política a gente faz com conhecimento e politicagem é fazer algo para agradar alguém, ganhar alguém. Então eu vejo assim, precisa haver ainda um desingessamento em relação a esse entendimento dentro da escola, porque até pouco tempo os diretores eram por indicação [...]. Ainda precisa melhor entendimento de que se eu for entrar com ação e politicagem dentro da escola as coisas não vão funcionar. É preciso ter uma postura política [...]. Eu percebo que hoje a questão da politicagem ainda está muito forte nas escolas, nos órgãos educacionais e eu compreendo que uma das maneiras de acontecer essa desmitificação e acontecer a construção da política educacional na escola é através da formação do conselho escolar (T13);

- Eu penso que teve também muito medo do diretor, medo de tomarem o poder dele, aqui a maioria dos diretores já estão na direção há muitos anos, muitos anos mesmo, 10 anos, 15 anos, 11 anos. Eu acho que eles têm esse medo, de repente, do conselho se intrometer muito na gestão e atrapalhar a direção da escola [...]. Eu acho que a primeira coisa para acontecer a gestão democrática na escola, o gestor tem que querer, porque se ele não quiser, ela não vai acontecer. Vai continuar levando atas prontas para os membros assinarem, vai continuar levando cheques em branco para os membros assinarem, então não vai acontecer se o gestor não quiser. No papel vai ser tão bonitinho. “Nossa!

Cem por cento de prestações de contas, tudo em dia!”. Isso não quer dizer que ele está fazendo a coisa errada, mas será que é isso mesmo? (T10);

- O fato de ser obrigatória, a participação do diretor, como o presidente do Conselho nas escolas. Porque, assim, é quase como se fosse um contrassenso, o Conselho tem que fiscalizar e vai ser o próprio diretor quem vai tomar a frente disso? Coordenar? Não está correto (T12);

- [...] Muitas vezes o conselho quer uma coisa, mas não pode. O diretor não deixa. Então, com tantos “nãos”, eles vão enfraquecendo [...] Eu vou falar de modo geral, o que eu tenho visto e presenciado, que são de duas (02) escolas que eu atuei em que os Gestores não percebem o conselho como parceiro. Eles, ainda acham que o conselho é tipo como ainda era antes, unidade executora, que ainda é só para ir lá e justificar as compras realizadas [...] E por isso, que eles ainda se apegam ao conselho, porque se não fosse por este motivo, muitos nem queriam esse conselho em sua escola. É isso que eu tenho enxergado, ouvindo de algumas pessoas que tenho conversado (T7).

Evidenciam-se no relato da técnica T1 três elementos que caracterizam como centralizada a atuação do diretor escolar: falta de interesse em que o conselho funcione; retenção das informações, não socializa/compartilha com o Conselho Escolar; poder conferido ao diretor pelo exercício da função, o qual pode ou não ser usado em prol da articulação de ações mais democráticas.

Essa postura do diretor escolar estaria relacionada às possibilidades de interferência do Conselho Escolar em sua atuação, o que para as técnicas T10, T11 e T13 configura-se como a ausência de intencionalidade de promoção da participação, pelo que consideram uma ação de insegurança e politicagem ainda muito forte nas escolas.

Estes apontamentos de T1, T10, T11 e T13, corroboram com o colocado por T7 e T10 ao opinarem que o fortalecimento dos Conselhos Escolares e da gestão democrática está relacionado a um “querer”, uma vontade de ação do diretor escolar. E, se ele não quiser, ou não atuar com uma liderança democrática, afasta a oportunidade de mobilizar mais pessoas para discutir e tomar decisões dentro do que lhe é colocado pelo sistema.

A figura do diretor escolar na perspectiva da administração gerencial assemelha-se a de um gerente que ao tempo em que tem a função de fazer cumprir as determinações do sistema também é um educador que deve buscar zelar pelos objetivos educacionais. A esse respeito dessas funções que em termos de atuação se contradizem, Paro (2012, p. 174) considera que:

Envolvido, assim, com os inúmeros problemas da escola e enredado nas malhas burocráticas das determinações formais emanadas dos órgãos superiores, o diretor se vê grandemente tolhido em sua função de educador, já que pouco tempo lhe resta para dedicar-se às atividades mais diretamente ligadas aos problemas pedagógicos no interior de sua escola.

O diretor escolar que na estrutura organizacional do Conselho Escolar na Rede de Ensino Pública Estadual de Rondônia tem função de Presidente do Conselho Escolar, atua sob forte pressão de ambos os lados: dos servidores da escola, pais e alunos que reivindicam questões variadas que envolvem as condições de trabalho, melhoria do ensino, entre tantas outras questões emergentes no cotidiano escolar; e do próprio Estado exigindo o cumprimento das diversas regulamentações e não atendendo às demandas da escola.

Esse caráter hierárquico das relações internas da escola, o perfil de diretores com liderança centralizadora e a hierarquização das funções são denominadas por Paro (2001a) como condicionantes institucionais da participação. Estes condicionantes contribuem para que a participação da comunidade escolar e do Conselho Escolar seja enfraquecida, burocratizada e com foco em processos formais.

A dificuldade para se promover a gestão democrática na escola e descentralizar o poder do diretor está na própria estrutura administrativa da escola em relação ao sistema de ensino:

A estrutura administrativa da escola está disposta de tal maneira que o diretor é sempre considerado o representante do estado na unidade [...] como responsável último pela instituição, se vê obrigado a atender, em primeiro lugar, aos interesses do estado, ou pior, dos governantes do momento. Quando as deliberações de conselho de escola conflitam com determinações dos escalões superiores do sistema é a estes que o diretor se vê compelido a atender. A estrutura administrativa da escola está disposta de tal maneira que o diretor é sempre considerado o representante do estado na unidade (PARO, 2016, p. 156).

Mesmo que a escola possua instâncias deliberativas, como o Conselho Escolar, quem vai responder junto às instâncias superiores, pelo funcionamento e resultados da escola, é o diretor. Dele são exigidos resultados de modo semelhante aos exigidos de um diretor de empresa capitalista.

A respeito dessa cultura política, do poder presente nas escolas e de tradição patrimonialista, é possível afirmar a necessidade de superação desta cultura de centralizada, para uma cultura democrática, de relações horizontais e compartilhamento de poder.

Neste sentido, faz parte da proposta da gestão democrática uma liderança com capacidade para articular relações horizontais, baseadas na persuasão e no diálogo ao invés da coerção e dominação. Nesta perspectiva, relações baseadas no poder, de uns sobre os outros, anula e diminui a possibilidade de diálogo e convivência política e pacífica, próprias da democracia em seu sentido geral, para além do sentido de democracia como governo do povo (PARO, 2016).

Essa atuação centralizadora é reforçada pelo fato do diretor ser membro nato do Conselho Escolar na função de Presidente. Isso limitaria a função de fiscalização presente nas atribuições do Conselho e fortaleceria o poder do diretor de centralizar e/ou interferir nas decisões, fragilizando a participação efetiva por parte dos membros conselheiros. Daí o questionamento de T12: “[...] o Conselho tem que fiscalizar e vai ser o próprio diretor quem vai tomar a frente disso? Coordenar? Não está correto” (T12).

É importante ressaltar que é dada, por parte das técnicas entrevistadas, muita ênfase no poder centralizador do diretor. Paro (2015) alerta que essa supervalorização do papel do diretor escolar é própria da administração gerencial que o considera um “gerente”, responsável maior pelos destinos da escola. É ele quem responde junto ao sistema pelo cumprimento da legislação e pelos resultados da escola. Essas exigências e responsabilidades inerentes ao cargo interferem na forma de atuação do diretor e camufla as precárias condições concedidas à educação pública por parte do Estado:

Investido na direção, ele encontra um poder que lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele cumprimento de condutas administrativas nem sempre (ou quase nunca) coerentes com os objetivos autenticamente educativos. Ao mesmo tempo é responsável último por uma administração que tem por objeto a escola, cuja atividade-fim, o processo pedagógico, condiciona as atividades-meios e exige, para que ambas se desenvolvam com rigor administrativo, determinada visão de educação e determinadas condições materiais de realização que não lhe são satisfatoriamente providas quer pelo Estado quer pela sociedade de modo geral (PARO, 2015, p. 43).

Percebe-se que a natureza do cargo de diretor escolar na perspectiva da administração gerencial, transfere para ele a maior parte das responsabilidades pelo mau funcionamento da escola.

Os dois pontos emergentes da Categoria Gestão Centralizada, o caráter hierárquico e centralizador do sistema e o caráter centralizador da atuação do diretor escolar, podem ser considerados dentro da perspectiva de Paro (2001a) como condicionantes institucionais, pelo caráter de centralização e hierarquização, justificado dentro da ótica maior de administração gerencial capitalista.

A respeito da Categoria Condicionantes da Participação, os relatos das técnicas e respostas dos conselheiros escolares, apontam os condicionantes da participação limitadores do funcionamento e fortalecimento do Conselho Escolar:

- a) Ausência de interesse pela participação;
- b) Falta de tempo para participar das reuniões;

c) Pouco conhecimento sobre o papel do Conselho Escolar.

Sobre a Ausência de interesse pela participação, identificou-se similaridade nos relatos das técnicas e dos conselheiros:

- A história demonstra que a gente sempre teve alguém para falar por nós, então, não era eu o protagonista dessa história, com a Constituição de 1988 houve mais abertura para a participação, então a gente está em fase de aprendizado de democracia. Isso é processo, a gente vai e volta [...]. Eu, enquanto sociedade, devo participar (T9);
- Infelizmente, não sei se uma coisa de atualidade ou de Brasil, mas as pessoas não costumam ter muita participação como cidadão [...] A maioria das pessoas não participa das associações de bairro. Por exemplo, eu até me coloquei, eu vou para escola participar, eu sou conhecedora. Eu vou participar do conselho, do meu filho na escola pública? Não consigo. Então, assim, se acaba deixando isso, a gente não tem isso como prioridade (T12);
- Porque muitas vezes é formado o conselho a laço, porque ninguém quer mais uma responsabilidade. E ninguém quer uma atividade a mais para fazer (T7);
- Desinteresse. Falta de compromisso e visão imediatista (C1);
- A maior dificuldade está exatamente no interesse das pessoas em participarem dos conselhos, razão pela qual a maioria das pessoas que participam efetivamente são os membros que trabalham na escola e estão presentes no momento em que ocorrem as reuniões (C3);
- Falta de compromisso por parte de alguns membros (desinteresse) (C4);
- A falta de interesse dos membros (C7, C18, C19, C20 e C21);
- Algumas pessoas gostam de colocar dificuldades (C9).

Os relatos de T9 e T12 revelam que os espaços de abertura para a participação são recentes no Brasil: “A história demonstra que a gente sempre teve alguém para falar por nós [...] a gente está em fase de aprendizado de democracia” (T9), “[...] as pessoas não costumam ter muita participação como cidadãos [...] a gente não tem isso como prioridade” (T10). A constatação das poucas experiências democráticas pressupõe que a participação em instâncias democráticas, na área educacional, é um processo a ser aprendido que implica mudança de crença e valores, que constituem uma formação política fundamentada na prática social.

É possível identificar no relato de T7 e dos conselheiros escolares C1, C3, C4, C7, C9, C18, C19, C20, C21, os condicionantes ideológicos da participação de falta de responsabilidade, falta de compromisso e falta de interesse.

A questão da participação, no âmbito da gestão escolar, caracteriza-se como uma prática social. Neste sentido, implica que sejam considerados os condicionantes ideológicos, ou seja, o

modo de pensar das pessoas que movem suas práticas, seus relacionamentos e atitudes. Essas concepções e crenças têm origem em determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais. Sobre eles é necessária uma reflexão a fim de se ter clareza sobre as atitudes tomadas.

Nesta mesma linha de pensamento, é importante trazer à discussão a questão do distanciamento da escola dos interesses e realidade da comunidade escolar. Pode ser que o que esteja sendo considerado como falta de interesse e de compromisso dos conselheiros escolares seja, na verdade, consequência do distanciamento da escola com os interesses dessa comunidade, ou, resistência da escola à abertura para a participação, como propõe Paro (2001a). Do mesmo modo, tais aspectos podem ser considerados como uma forma de “apatia política” que no entender de Rosenfield (2008) é uma característica política da sociedade atual.

Outro elemento limitador do funcionamento e fortalecimento dos Conselhos Escolares, enquanto mecanismo de uma gestão democrática é a falta de tempo para participar das reuniões:

- Um dos encontros que nós tivemos que a gente avaliou a atuação dos conselhos, por exemplo, o horário para os pais participarem das reuniões não combina com o horário de trabalho (T9);
- [...] o problema é tempo. A participação dos membros que às vezes é bem limitada por causa da correria do dia a dia, tanto para os funcionários quanto para os pais [...] (T11);
- Muitos trabalham e não conseguem liberação para comparecer às reuniões. Incompatibilidade de horários (C5);
- Falta de tempo (C 6, C18, C19, C20 e C21, C27, C28, C31, C31, C37, C38, C39, C42, C44, C 45, C46, C50, C51);
- Reunir todos os conselheiros em uma reunião (C2 e C7, C13);
- A dificuldade de fazer reuniões por falta de horário, mas conseguimos sempre fazê-las em horário que não prejudique as aulas (C12);
- Disponibilidade para participar de reuniões (C16);
- Estar presente nas reuniões (C15).

Verifica-se que a falta de participação nas ações do Conselho Escolar está relacionada à falta de tempo para participar das reuniões do Conselho Escolar: “[...] o horário [...] das reuniões não combina com o horário de trabalho” (T9), “[...] correria do dia a dia [...]” (T11). Essa questão foi unanimidade nas respostas dos conselheiros escolares que apontam a “[...] incompatibilidade de horários” (C5) e a “falta de tempo” (C 6, C18, C19, C20 e C21, C27, C28,

C31, C31, C37, C38, C39) como fatores que limitam a participação nas ações do Conselho Escolar.

Em relação à falta de tempo dos conselheiros do segmento pais (T9, T11, C5, C16, C28, C37) acredita-se que esteja relacionada às condições de vida da maioria dos pais que: “[...] massacrados por um sistema que os obriga a trabalhar, os pais vivem às voltas com dificuldades de toda natureza, lutando pela sobrevivência e sem condições psicológicas para pensar nos problemas do ensino regular” (PARO, 2001a, p. 55). Assim, é possível afirmar que as condições objetivas de vida estariam entre um dos fatores mais determinantes da pouca, ou da irregularidade da participação dos conselheiros escolares nas reuniões e ações do Conselho Escolar:

As condições de vida da população, enquanto fator determinante da baixa participação dos usuários na escola pública, se mostram tanto mais sérias e de difícil solução quando se atenta para o fato de que este é um problema social cuja solução definitiva escapa às medidas que se podem tomar no âmbito da unidade escolar (PARO, 1995, p. 321).

Diante do problema das condições objetivas e materiais de vida, a escola não está isenta de pensar estratégias no sentido de oferecer opções de datas e horários para facilitar o acesso dos pais à escola e às reuniões. “Nesse sentido, o provimento de tempo e espaço para facilitar a participação dos pais e mães é um dos requisitos essenciais” (PARO, 2016, p. 231).

A falta de tempo não é um fator limitador apenas do segmento pais, pois conselheiros do segmento funcionários (C6, C7, C13, C15, C18, C20, C21) e professores (C2, C27, C38), também apontaram essa dificuldade.

Ao discutir a questão da representatividade, presente em mecanismos coletivos de participação, como o Conselho Escolar, Paro (2016, p. 205) alerta para o fato de que é necessário o “[...] o oferecimento de tempo e espaço para que os representantes possam se reunir com seus representados e, assim, possam levar para as reuniões os reais interesses e pleitos destes últimos”. Isso se tornaria ainda mais difícil, visto que, pelos relatos dos próprios conselheiros escolares, eles têm dificuldade de participar das reuniões do Conselho Escolar, que ocorrem, no máximo, uma vez por mês.

A implementação de uma rotina de reuniões precisa considerar as condições materiais e objetivas de vida, tanto dos pais, como dos professores e funcionários que participam do Conselho. Ao planejar atividades em tempo e espaço oportuno para a participação da comunidade escolar, a escola facilita a participação e contribui com a melhoria das condições objetivas de participação.

Além da necessidade de a escola organizar tempo e espaço na sua rotina para as reuniões de modo que seja viável a participação, tanto dos pais, quanto dos demais membros representantes do segmento funcionários, também precisa levar em consideração a situação de muitos pais que se sentem constrangidos pelo seu nível de escolaridade, julgando-se inferiores aos profissionais da escola. Neste caso, é importante que esses profissionais tenham consciência dessa situação e busquem meios para minimizar essa questão: “Não basta permitir formalmente que os pais dos alunos participem da administração da escola; é preciso que haja condições materiais propiciadoras dessa participação” (PARO, 2001a, p. 13).

Outro elemento determinante da limitação da participação está nas más condições de trabalho na escola, principalmente dos professores. Ocorre que, os profissionais da educação trabalham em condições insatisfatórias, dentre eles, os professores são os mais atingidos devido a excessiva carga horária em sala de aula e fora dela, sem contar a dupla jornada de trabalho a que a maioria se submete. Assim, são necessárias condições objetivas de trabalho para que a participação se efetive:

Certamente a boa vontade e o nível de consciência política dos educadores são fatores de terminantes dessa disponibilidade de horários, mas sua implementação depende também das próprias condições de trabalho de professores e demais educadores escolares, visto que muitas vezes a falta de uma carreira de magistério condigna que ofereça maior tempo para dedicar-se à escola, fora dos horários de aulas, é o que tem impedido que os professores possam oferecer alternativas de horários de modo a facilitar a presença dos pais (PARO, 2016, p. 206).

Some-se a isso a questão da gratuidade do trabalho dos conselheiros escolares. O tempo de dedicação aos trabalhos do Conselho Escolar é um tempo não remunerado. Werle (2003, p. 58) destaca que esse tempo é “[...] um tempo do gratuito, de cidadania e de voluntariado”. A questão do voluntariado amplia a responsabilização dos atores da escola em contrapartida pela sua “oportunidade” de participação.

Além da ausência de interesse pela participação, falta de tempo para participar das reuniões, outra questão que condiciona e limita a participação dos conselheiros escolares se refere ao pouco conhecimento sobre o papel do Conselho Escolar. Essa questão emergiu apenas dos relatos das técnicas entrevistadas:

- [...] a falta de conhecimento do conselheiro em relação ao próprio papel do conselho, a atribuição de cada conselheiro, isso ficou evidente nas reuniões que nós fizemos [...] é a questão do conhecimento, “ah, eu não quero entrar porque eu não conheço”. Tem caso de conselheiros que entraram, mas que

antes não queriam entrar porque tinham medo, porque teriam que lidar com as questões financeiras (T1);

- No dia da assembleia, a gente percebe a dificuldade de encontrar essas pessoas, um fica indicando o outro, e na verdade ninguém quer assumir, isso é mais por falta de conhecimento mesmo (T3);

- Eu penso assim que a pessoa que vai ficar responsável por este setor, primeiro, tem que conhecer a fundo. Sem conhecer eu não sei como fazer. Alguém que realmente saiba como funciona e que saiba de experiências que deram certo e que vá a escola e mostre “Vamos fazer junto!”, que mostre “Olha, está dando certo, nós fizemos assim, vai facilitar, vai ajudar” (T4);

- E assim, a maioria realmente não conhece seu papel, mas na hora, ou a partir do momento, que eles passam a conhecer o seu papel dizem: “Nossa! É tudo isso. Então, o conselho é isso? O conselho pode isso? Ou aquilo?” Pode. [...]. Por isso, eles precisam estudar e fazer uma formação, ter um entendimento, ter um estudo para eles também estarem contribuindo. Porque não adianta ele contribuir, se ele não tiver o entendimento de seu papel, do porquê que ele está ali. (T7);

- Eu acredito que quando se souber qual é o trabalho, o que pode e o que não pode, o que deve e o que não deve, eu acredito que poderia haver uma participação maior, da própria comunidade (T12);

- O meu diálogo com eles (os diretores) é “gente vocês precisam levar a eles o conhecimento”, pois não se faz política pública sem conhecimento. Eles precisam entender o porquê participar do conselho? Qual é a importância? No que eu estou ajudando na vida escolar do meu filho, do meu neto, do meu vizinho, da sociedade no geral. (T13).

A falta de conhecimento dos conselheiros em relação, tanto ao papel do Conselho Escolar, quanto das suas próprias funções como conselheiro é apontada como uma das causas da dificuldade de envolver as pessoas na composição do Conselho (T1, T3) e, também, como um fator limitador da atuação dos técnicos da CRE que vão trabalhar na coordenação de ações (T4). Há necessidade de conhecimentos específicos sobre objetivos do Conselho Escolar e entendimento das atribuições inerentes ao cargo de conselheiro (T7). Nesta perspectiva, T12 e T13 acreditam que uma maior participação no Conselho Escolar está vinculada à construção de conhecimentos por parte dos conselheiros.

O pouco conhecimento a respeito das funções do Conselho Escolar relaciona-se também com a ausência histórica da cultura da participação na gestão das escolas e com o caráter centralizador de atuação do diretor escolar. Em relação à participação dos conselheiros do segmento de pais, é possível considerar o que Ghon (2006) esclarece quando afirma que muitas vezes os pais não conseguem avaliar a relevância de sua participação. Outras vezes, ou, em

muitos casos, eles não estão preparados para compreender questões de ordem, por exemplo, orçamentárias.

Werle (2003) compreende que os conselhos podem ser um espaço de desenvolvimento e aprendizagem, um espaço de formação. A construção de conhecimentos ocorre em meio às vivências e práticas cotidianas. O conhecimento sobre políticas públicas, legislação, processos pedagógicos e financeiros qualifica os conselheiros para a participação e afasta o diretor do centro das decisões.

Verifica-se que a política dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino possui fatores limitantes do seu fortalecimento e constituição de instância democrática como se propõe. Estes fatores vão desde os relacionados ao caráter de centralização e hierarquização da administração gerencial aplicada à gestão dos sistemas e das escolas à condicionantes ideológicos e materiais vivenciados pelos conselheiros escolares dos diferentes segmentos.

6.2.3 Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática

Na organização dos dados dos questionários dos conselheiros escolares com foco no eixo Contribuições dos Conselhos Escolares na Gestão Democrática emergiu a Categoria Participação nas tomadas de decisões.

Duas questões dos questionários forneceram elementos para a análise dessa categoria:

- a) Liste as contribuições efetivas que o Conselho Escolar tem na gestão da escola;
- b) Em sua opinião o Conselho Escolar tem contribuído para que a escola tenha mais autonomia pedagógica, administrativa e financeira? Por quê?;

A respeito das contribuições efetivas que o Conselho Escolar tem na gestão, a síntese demonstra o seguinte:

- Tomada de decisões na aplicação dos recursos financeiros; transparência nos recursos, prestação de contas (C6, C7, C2, C4, C10, C12, C42, C45, C46, C47);
- Nas tomadas de decisão mais democráticas (C1, C2, C3, C8, C17, C18, C19, C20, C21, C22, C24, C27, C28, C32, C33, C34, C39, C43);
- Participação dos diferentes segmentos, aproximação com a comunidade (C49, C50)
- Tomadas de decisões para solucionar algum problema; planejamento de ações para melhoria dos processos (C9, C14, C29, C30, C31, C40, C41, C44);

- O conselho escolar possui grande importância em todas as decisões das questões pedagógicas e financeiras; gerenciamento da escola (C4, C5, C15, C16, C35, C37, C38, C51);

Verifica-se que as contribuições do Conselho Escolar na gestão da escola ocorrem na participação como tomadas de decisões na dimensão financeira e para solucionar problemas ou deliberar sobre questões do dia a dia da escola. Essa é uma prática que tem aumentado gradativamente nas escolas desde a institucionalização da gestão democrática nos sistemas de ensino envolvendo a elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, a eleição de diretores e a implantação de Conselhos Escolares. Contudo, essa prática ocorre em situações pontuais e eventuais como é o caso da participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor escolar e da frágil atuação dos conselheiros escolares que representam os diferentes segmentos dessa comunidade.

A participação dos conselheiros na deliberação sobre a utilização de recursos financeiros da escola e as deliberações em relação ao encaminhamento de ações que fazem parte do cotidiano da organização do trabalho pedagógico enfrentam os diferentes fatores limitantes, condicionantes da efetiva participação. Neste sentido, a participação nas tomadas de decisões na dimensão financeira é uma participação dirigida, normatizada e necessária do ponto de vista do funcionamento da escola. Não há liberdade para gerir os recursos, decide-se a partir de regras de aplicação em áreas já pré-estabelecidas em cada programa financeiro, sem contar com a limitação orçamentária que não atende as reais demandas das escolas.

A gestão financeira dos diferentes programas gerenciados pela escola pública exige, do diretor escolar e dos demais envolvidos na execução e prestação e contas, competências gerenciais na área financeira. A gama de regras para aplicação, formas e instrumentos de prestação de contas demanda tempo, atenção aos prazos e exige transparência dessas ações para a comunidade escolar. Todo esse processo envolve maior parte do tempo de trabalho do diretor escolar, Presidente do Conselho Escolar que faz a execução desses recursos, que na lógica da organização escolar faria parte das atividades-meio, mas devido à gama de procedimentos burocráticos acaba por tornar-se foco principal do trabalho do diretor e as atividade-fim da escola, o processo educativo de ensino-aprendizagem, acaba ficando em segundo plano.

Também ficou evidenciado o reconhecimento de que a implantação dos Conselhos Escolares abriu espaço para a participação dos diferentes segmentos em processos decisórios em que antes não se havia essa possibilidade. Os conselheiros consideram que as decisões sobre questões pedagógicas e financeiras passaram a ser mais democráticas.

Mesmo considerando que essa participação praticada nas escolas por meio dos Conselhos Escolares seja uma participação dirigida, regulada, decretada (LIMA, 2003), condicionada a elementos de ordem ideológica e materiais (PARO, 2001a), é possível afirmar que esses momentos de decisão aproximam os conselheiros e constituem-se em espaços de aprendizagem do diálogo e compartilhamento de responsabilidades.

Paro (1995, p. 154) compreende que:

Embora a participação de pais e alunos nas decisões do conselho de escola nem sempre se faça da forma intensa que muitos poderiam esperar, o fato de ser aí o local onde se tomam ou se ratificam decisões de importância para o funcionamento da unidade escolar tem feito com que este órgão se torne a instância onde se explicitam e procuram resolver importantes contradições da vida escolar.

Por meio de processos de participação ocorre a aproximação entre professores, pais, alunos e demais servidores da escola, e destes com o diretor escolar. Essa maior aproximação e envolvimento possui um sentido interno, uma dimensão formativa que envolve a aprendizagem da compreensão da escola como uma comunidade educativa.

Sobre as contribuições nas dimensões da autonomia pedagógica, administrativa e financeira verificou-se a seguinte síntese:

- Sim, na parte financeira toma decisões de como gastar os recursos financeiros e verifica as suas necessidades (C1, C9, C 10, C24, C13, C22);
- Sim. Há uma abertura maior para o diálogo e auxílio na busca de soluções (C2, C4, C8, C27, C28, C47);
- Sim, temos a autonomia de tomar legalmente decisões dentro da legalidade (C6, C10, C15, C16, C17, C22, C25, C30, C31, C32).
- Autonomia nas decisões sobre as ações internas da escola como projetos pedagógicos, eventos, questões de andamento da unidade escolar (C 29, C36, C38, C39, C40, C41);
- Sim. Embora a participação dos membros conselheiros ainda não seja em massa, quem participa pode perceber que há sim a possibilidade de serem tomadas decisões compartilhadas com todos os segmentos da escola, através dos seus representantes (C3);

Essa prática fica muito delimitada às questões operacionais, circunscrita aos conselheiros escolares que representam os segmentos da escola ou em alguns casos envolvendo os professores, excluindo a maioria dos alunos, funcionários e pais. Esse tipo de participação

por representação e com foco em demandas operacionais afasta a comunidade escolar de um processo mais profundo de análise dos processos sociais que interferem na realidade escolar e de encaminhamentos de ações de enfrentamento dos problemas, além do comprometimento com as transformações necessárias. Luck (2009, p. 63) faz uma crítica a esse tipo de participação:

Não se pode pensar em estabelecer o processo de participação na escola apenas parcialmente. Ou ele é considerado como um processo que atinge a todos os segmentos do estabelecimento de ensino, ou corresponderá a simples ativismo utilizado para camuflar um esforço no sentido da manutenção da condição vigente na escola como um todo, em que uns decidem e outros executam, uns se omitem, outros ocupam o espaço de decisão, ou em que ninguém decide e o que todos fazem é continuar atuando como sempre fizeram, sem consideração a resultados e possibilidades de melhoria de desenvolvimento.

O reforço dessa dimensão técnica da participação fica evidenciado nos relatos dos conselheiros e demonstra a perspectiva da administração gerencial presente na gestão escolar, pois as decisões estão sempre relacionadas ao alcance de resultados e na questão do gerenciamento dos recursos financeiros, atrelada às decisões de ordem maior das normativas e regulamentos desta dimensão. Quase sempre cabe ao diretor da escola, que na estrutura do Conselho Escolar na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia é o Presidente deste Conselho, fazer uso dos dispositivos legais para exigir, autorizar e/ou motivar a participação para a tomada de decisões e execução de ações. Isso ocorre não somente pelo vigor do caráter centralizador da gestão escolar, mas também porque a participação oportunizada pela atuação dos Conselhos Escolares possui uma orientação convergente direcionada mais para a adequação das ações da escola aos objetivos e normativos oficiais, do que com os encaminhamentos do seu projeto próprio (LIMA, 2003).

A democratização da escola pública na perspectiva do desenvolvimento de práticas de diálogo nas relações de sua organização e funcionamento pressupõe a promoção da partilha de poder entre seus agentes e a participação dos envolvidos no processo educativo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o processo de institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino em Rondônia no contexto das políticas de gestão democrática.

Para tanto, realizou-se a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental a partir de documentos oficiais da SEDUC, 12 (doze) entrevistas com técnicos em 05 (cinco) municípios de Rondônia e 51 (cinquenta e um) questionários com conselheiros escolares de 03 (três) municípios. Os dados coletados foram organizados em eixos temáticos e categorias com base na Análise de Conteúdo (BARDIN). As análises a partir da interlocução com o referencial teórico possibilitaram o alcance dos objetivos da pesquisa, evidenciando: a) As estratégias da SEDUC no processo de institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia; b) Os fatores limitantes do fortalecimento da política dos Conselhos Escolares; c) As contribuições da política dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escolar.

A revisão bibliográfica evidenciou que ao Estado cabe à responsabilidade de ordenar as políticas públicas, entre elas, as políticas educacionais. Torna-se evidente que o direcionamento dado a essas políticas está embasado nos ideais liberais que defendem a liberdade individual, a participação por meio da representação, a interferência mínima do Estado na vida dos indivíduos. Neste contexto, o ideal da democracia representativa é reforçado. Neste viés, as decisões seriam resultado do exercício de poder de quem foi autorizado pela lei a fazê-lo, pela regra fundamental da democracia que é a regra da maioria. Isso tem reflexo nas políticas de gestão democrática, como, por exemplo, a eleição de diretores e a composição do Conselho Escolar por representação de diferentes segmentos da comunidade escolar.

A realidade demonstra que uma das consequências desfavoráveis da relação entre o ideário democrático e o sistema capitalista está na crise da própria democracia representativa, que reduz a democracia à representação política. Ao criar e reforçar as desigualdades na distribuição das riquezas, da informação, de educação, de conhecimento, entre outros, o capitalismo limita o potencial democrático. Se há desigualdade de distribuição de recursos públicos, consequentemente, há desigualdade política entre os cidadãos; se não há igualdade política a democracia é deteriorada, enfraquecida.

Na concepção liberal o coletivo é reduzido, liberdade individual, o individualismo, a satisfação dos interesses materiais e a competitividade são supervalorizados. Isso contribui para o fortalecimento da ação voltada para o mundo privado e, em consequência, o enfraquecimento

da atuação em prol da coletividade. Como resultado, tem-se o isolamento, a apatia e alienação política dos indivíduos, cujos valores estão embasados na supervalorização do trabalho, experiência diária vivenciada no mundo moderno. Esse isolamento e afastamento dos indivíduos da área política ocorrem, intensamente, no contexto capitalista, em que as atividades humanas estão concentradas em torno do mundo do trabalho (ARENDT, 2007; ROSENFELD, 2008; STRECK E MORAES, 2006).

As políticas públicas educacionais de gestão democrática buscam garantir espaços de participação e autonomia na escola pública. Todavia, a participação e autonomia, exercidas no âmbito da escola, são, frequentemente, enfraquecidas pela permanência de práticas pautadas em uma administração gerencial, centralizadora e de caráter conservador (PARO, 2012) e pela ausência da ação dialógica no contexto das condições materiais concretas dos diferentes mecanismos de gestão democrática, a exemplo, o Conselho Escolar.

Outro ponto importante diz respeito às reformas educacionais nos anos de 1990 que reforçaram, principalmente, a descentralização como sinônimo de autonomia concedida às escolas, mas configura-se como uma desconcentração das responsabilidades do Estado. Os processos de modernização dos sistemas de ensino desconcentraram responsabilidades ao mesmo tempo em que transferiram às escolas muitas outras responsabilidades, principalmente, de ordem financeira, sem perder o foco da eficiência fazendo para tanto, uso de instrumentos técnico-burocráticos de controle dos processos decisórios, sob forte regulação de resultados, sem que sejam consideradas as reais condições materiais da escola, de trabalho dos professores e das famílias.

A análise documental permitiu o alcance do primeiro objetivo específico que se propôs a descrever as estratégias de planejamento/práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação para a institucionalização dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino. Para tanto, a seleção do material e categorização a priori dos dados, foi organizada em dois eixos temáticos.

A respeito do primeiro eixo, Estratégias da Secretaria de Estado da Educação para institucionalização dos Conselhos Escolares, os dados apontaram que a institucionalização da política dos Conselhos Escolares, teve embasamento nas diretrizes do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Os Cadernos Instrucionais do programa subsidiaram os movimentos de mobilização da comunidade escolar e dos profissionais da educação em estudos que antecederam o processo de eleição dos Conselhos Escolares. A institucionalização dos Conselhos Escolares, no âmbito da política de gestão democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, veio ao encontro dos anseios dos profissionais da educação, da

comunidade escolar e da sociedade civil. Ansiedade legítima por mudanças nas estruturas de poder da gestão escolar e de maior participação nas decisões da escola.

O Projeto de Implantação dos Conselhos Escolares, ao prever as fases de “mobilização, conhecimento e normatização”, “processo de eleição do Conselho Escolar” e “monitoramento e orientação”, fomentou um movimento de mobilização nas escolas estaduais em todo Estado, o qual envolveu técnicos da SEDUC e CREs, profissionais da educação, estudantes, pais e sociedade civil.

As atividades desenvolvidas nos diferentes municípios demonstraram que é possível mobilizar a comunidade em prol de assuntos da educação. Nota-se que o movimento de estudos, debates e ampliação de conhecimentos em torno da temática dos Conselhos Escolares, evidenciam as possibilidades existentes no coletivo de pessoas para a discussão da educação e apropriação de saberes necessários para qualificar a atuação em prol de uma escola mais aberta, democrática e que atenda os interesses e necessidades da população usuária.

As ações de mobilização, oportunizaram o compartilhamento e ampliação de conhecimentos, gerou motivação e expectativas. Todavia, constatou-se que a ação seguinte a esse processo, a elaboração da legislação que instituiu as diretrizes para o Conselho Escolar no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia não teve uma ampla participação dos profissionais da educação, estudantes, pais e sociedade civil. Isso demonstra e reforça as características de centralidade das legislações da educação em nível de Estado, e ou, ainda, a indisponibilidade de ampliação do debate, consideradas, também, a dimensão da rede de ensino e as condições materiais existentes.

Essa ausência de envolvimento da população na discussão e elaboração das políticas públicas educacionais limita o potencial do coletivo, enfraquece o sentido da vida pública e limita a esfera política de ação. Em contrapartida, fortalece o poder do Estado de regulador das políticas públicas (ROSENFELD, 2008).

A análise documental da Lei da Gestão Democrática, Lei Nº 3018/2013, evidencia como princípios: a autonomia das unidades de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados, a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos com monitoramento e, avaliação dos resultados. Contudo, vincula as decisões no âmbito da escola às normas vigentes, desvelando, a relativa autonomia da escola e sua dependência e submissão ao controle e tutela do Estado.

Sobre o segundo eixo, Aspectos legais e conceituais da política dos Conselhos Escolares, contatou-se que a implantação da gestão democrática na Rede Pública Estadual de

Ensino de Rondônia ainda é muito recente. A comunidade escolar vivenciou dois processos de eleição de diretores e de escolha dos membros do Conselho Escolar (2011 e 2014). Acrescente-se a este fato, que a Lei de Gestão Democrática n.º 3.018/2013 trouxe em seu arcabouço legal alterações na composição e estrutura do Conselho. Assim, o processo e assimilação dessas mudanças ocasionaram novas dúvidas e exigiu novas adequações nos Estatutos dos Conselhos. Toda a mudança exigiu dos envolvidos a adequação aos processos formais-legais de registro dos Conselhos no Cartório.

A Lei de Gestão Democrática preceitua que a gestão democrática deve pautar-se na autonomia das escolas na gestão administrativa, financeira e pedagógica; participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos com monitoramento e avaliação dos resultados. Apesar disso, verificou-se que estes princípios são colocados dentro da ótica da administração gerencial, do controle do Estado por meio de processos regulatórios, sendo, portanto, concedido à escola uma autonomia (relativa) decretada e uma participação dirigida (controlada).

Sobre a composição e funcionamento do Conselho a legislação assegura a proporcionalidade na representação por segmento de professores e demais funcionários da escola e para pais e estudantes. Mesmo que essa participação no Conselho seja por representação, observa-se que, caracteriza-se como uma possibilidade de discussão, diálogo e aprendizagem do próprio ato de participar. Na estrutura organizacional do Conselho Escolar, verificou-se que a função de Presidente é designada ao diretor escolar. Assim, ele continua sendo o detentor de maior poder dentro da escola. O Conselho Escolar passa a ser mais um órgão da escola, cuja presidência é exercida pelo próprio diretor da escola, responsável maior pelo desenvolvimento das políticas emanadas do Estado.

Após a análise documental, foi realizada a análise de conteúdo dos dados das entrevistas e questionários foram organizados em eixos e categorias para buscar responder aos demais objetivos específicos: identificar as estratégias da Secretaria de Estado da Educação para o fortalecimento dos Conselhos Escolares; identificar os fatores limitantes do fortalecimento da política dos Conselhos Escolares; levantar as contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escola.

No Eixo1 - Estratégias de fortalecimento dos Conselhos Escolares emergiram as Categorias: Ações de Monitoramento e Assessoramento e Formação Continuada dos Conselheiros Escolares. No que diz respeito às Ações de Monitoramento e Assessoramento, os relatos das técnicas revelaram a importância dessa estratégia para maior aproximação da

realidade dos Conselhos e posterior possibilidade de intervenção. Contudo, ficou evidente que essas ações ocorrem com pouca regularidade, sem sistematização, e por isso, insuficientes para que sejam reconhecidas como uma estratégia potencial de diagnóstico e intervenção. Acrescente-se, a isto, o fato de que as ações possuem fortes elementos centralizadores e burocráticos com foco nos aspectos técnicos e nos resultados (T1, T4, T9, T12 e T13). Tal ocorrência, demonstra a forte presença do modelo gerencial da administração nas ações da SEDUC e CRE.

É importante pontuar que esse modelo gerencial da administração, presente nas organizações, demonstra que as reformas educacionais, influenciadas pela reestruturação da economia, anunciam a gestão descentralizada, mas ainda se valem do modelo administrativo gerencial, que valoriza, entre outros elementos, o controle dos resultados, com foco na participação-execução e não na construção da autonomia.

Sobre as estratégias de formação continuada, foi evidenciado o reconhecimento de sua importância para a qualificação da atuação dos Conselheiros Escolares (T1, T6, T7 e T9). Contudo, são ações esporádicas, pulverizadas, pontuais devido: a ausência de sistematização de um Plano de Ação e pelo reduzido quantitativo de técnicos na SEDUC e CRES responsáveis por acompanhar diferentes programas e também pelas condições materiais de trabalho na administração pública (T1, T6, T7, T8, T9 e T12). Nestas condições, a situação aponta a importância de que na SEDUC e CREs houvessem servidores que se dedicassem com exclusividade às ações de Monitoramento/assessoramento e formação continuada *in loco*, sistematizadas, inclusive com disponibilidade de investimento orçamentária no planejamento da SEDUC para a realização de encontros de formação por escolas, palestras, seminários/fóruns, dentro outros.

Ainda sobre as ações de formação de conselheiros escolares, o destaque pode ser dado à experiência da primeira oferta Curso de Formação para Conselheiros Escolares em parceria com Ministério da Educação e a Universidade Federal do Ceará (UFC) na modalidade Semipresencial. Evidenciou-se, nas análises, que o curso possui metodologia adequada para o desenvolvimento dos conteúdos e acessível aos conselheiros, mas que dificuldades de acesso à plataforma, somada às especificidades da formação à distância foram fatores limitadores do sucesso do Curso.

Considera-se que, o ideal seria que a formação dos conselheiros fosse sistematizada no âmbito da escola, a partir do interesse e mobilização deles próprios e embasados nas diferentes realidades vivenciadas.

No Eixo 2 - Fatores limitantes da política dos Conselhos Escolares, as duas Categorias: Gestão Centralizada e Condicionantes da Participação emergiram das entrevistas e questionários.

Ficou evidente que o aporte legal da gestão democrática, que instituiu os Conselhos Escolares, mostrou-se incapaz de superar os fortes princípios da administração gerencial dos sistemas de ensino que funcionam sob o forte caráter hierárquico e centralizador/regulatório das ações da escola. Esse quadro, influencia a atuação do diretor escolar, que também, centraliza decisões e informações, fragilizando reais possibilidades de estabelecimento do diálogo, do debate crítico e da participação efetiva dos conselheiros nas tomadas de decisões. É importante destacar que essa postura do diretor escolar se insere na perspectiva do diretor-gerente, por isso, sobre ele recaem maiores responsabilidades pelo alcance dos resultados.

Essas questões de centralização/regulação das ações da escola interferem na construção de práticas escolares mais democráticas, trabalho coletivo que fortaleçam princípios democráticos nas relações entre as pessoas. A letra da lei propõe aquilo que as condições materiais e as relações na escola não conseguem materializar.

Neste sentido, as escolas vivenciam diferentes condicionantes que limitam a participação e, em contrapartida, o fortalecimento dos Conselhos Escolares. Destacou-se a ausência de interesse e responsabilidade em participar (T7, T9, T12, C1, C3, C4, C7, C9, C18, C19, C20, C21). Essa questão remete aos condicionantes ideológicos presentes na comunidade escolar que estão relacionados às concepções e crenças das pessoas, influenciadas por determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais, mas também pela resistência da escola de abertura à participação (PARO, 2001a).

A falta de tempo dos conselheiros escolares (pais e funcionários da escola) para participar das reuniões foi apontada como fator limitador do funcionamento efetivo dos Conselhos Escolares. Essa situação de pouca participação nas reuniões fragiliza a efetiva atuação, empodera o diretor escolar do poder de decisão e reforça o caráter homologatório do Conselho Escolar. Além disso, apresenta-se como um dos maiores desafios dessa política. Como o Conselho pode ser um lugar de participação, discussão, negociação (BRASIL, 2004b) se seus membros não conseguem participar das reuniões? As reuniões são os espaços em que ocorre a aprendizagem da participação, do exercício da fala, da opinião, do exercício do agir político, da construção de relações, local de aprendizagem da democracia (WERLE, 2003). Essa situação também contribui para o reforço de outro elemento condicionante da participação dos conselheiros que é o pouco conhecimento que possuem a respeito de suas funções e sobre as funções do Conselho Escolar como instância de gestão democrática.

Por todos estes fatores limitantes, pode-se afirmar que o Conselho Escolar enfrenta sérias dificuldades para constituir-se como uma instância democrática que contribua na construção da gestão democrática.

No Eixo 3 - Contribuições dos Conselhos Escolares na gestão democrática foi destacada a Categoria Participação nas tomadas de decisão. Ao investigar sobre essas contribuições ficou evidenciada que a institucionalização da gestão democrática e dos Conselhos Escolares confere às escolas uma autonomia relativizada. Decide-se a partir dos limites do que está normatizado. Nesta perspectiva, qual seria, então, a contribuição dos Conselhos Escolares na gestão democrática da escola? Que espaços foram ampliados para a tomada de decisões? É possível afirmar, a partir dos dados levantados nos questionários aplicados aos conselheiros, que se ampliaram os espaços de participação nas tomadas de decisão, mais na dimensão financeira do que na pedagógica. A ausência da discussão e tomadas de decisões na dimensão pedagógica contraria a proposta de atuação do Conselho Escolar e enfraquece o sentido de fortalecimento da educação e qualidade. A participação na escola não pode restringir-se aos processos administrativos, mas precisa abranger os processos de ensino.

Nessa perspectiva, a questão da participação deve ser considerada como uma necessidade de aprendizagem, a ser estimulada, organizada, provocada no âmbito da escola. O fomento dos processos participativos, como é a proposta dos Conselhos Escolares, necessita pautar-se no desenvolvimento de valores e conhecimentos por meio de uma formação política que venha a favorecer, contribuir para práticas de participação. Para tanto, não são suficientes o direito à participação assegurada no campo da legislação. É necessário que haja a construção de práticas, vivências de espaços participativos que sejam construídos pela própria comunidade, ou grupo, principalmente, em torno da dimensão pedagógica.

O compromisso em defesa da gestão democrática da e na escola pública, por meio de diferentes instâncias (projeto político-pedagógico, conselhos escolares, eleição de diretores) no âmbito das escolas, implica uma atuação que envolve um movimento permanente de reflexão-ação. Este movimento dialético de pensar a própria ação contribui para uma maior consciência política, necessária, ao enfrentamento dos dilemas próprios de um sistema de ensino atrelado às demandas de uma sociedade industrial capitalista que fortalece o contraste entre o ideal democrático de desenvolvimento da pessoa e a massificação ideológica da indústria cultural (BOBBIO, 1986). Uma atuação que substitua a cultura patrimonialista pela cultura participativa, que exige um processo de luta política e de aprendizado das novas regras do jogo democrático, para romper com diferentes estruturas de poder que permeiam os sistemas de ensino.

Se a história está em movimento, a educação e os processos de gestão democrática também. Isso remete à necessidade de: superação das práticas de gestão centralizadoras e sob o controle de processos por parte do Estado; promoção da formação política e do espírito de pertencimento à esfera pública, por meio do trabalho da escola com o conhecimento científico construído historicamente; superação do modelo e compreensão da gestão democrática como o exercício da democracia representativa, cuja operacionalização ocorre por meio das regras e leis e não pela efetiva ação coletiva; desenvolvimento de um currículo escolar que realmente concorra para a formação integral cultural e política, e ainda, a aprendizagem coletiva de novas formas de pensar as políticas públicas e de fazer o enfrentamento para as mudanças possíveis frente ao engessamento das políticas públicas.

Finalizo a propositura deste trabalho com uma inquietude epistemológica por saber que ainda há tanto para ser desvelado nas entranhas desta política, de modo que se estabelecem oportunidades de investigação em outras temáticas relacionadas, que aqui não foram abordadas. A condução desta pesquisa apurou o sensível olhar-pensante da pesquisadora, agora capaz de enxergar com outras lentes. E para não deixar de lado a vertente freiriana, estou consciente do inacabamento e, por isso, esperançosa de que é possível ir mais além e, impossível continuar no mundo de forma neutra, constatando apenas.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei n.º 3.141, de 22 de julho de 2016.** Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre. Disponível em: <w.al.ac.leg.br/leis/?p=11268. Acesso em 15 nov. 2016.

ALBUQUERQUE, Maria Elizabeth Maia de. **O processo de institucionalização da gestão democrática no ensino público**, Tese (Doutorado em Educação), 2011.

ARENDT, Hanna. **O que é política**: fragmentos das obras póstumas compilados por Úrsula Ludz. 10 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2005.

_____. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Florense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **A política.** Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BALBACHEVESKY, E. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 2000, vol. 1, p. xx-xx.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: Examendel Banco Mundial. H Street, N.W.Washington, D.C. 20433, 1996.

BARBOSA JUNIOR, Walter Pinheiro. Um conselho para o cotidiano. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima, et al. **Conselho escolar**: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013, p. 25-40.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BARKER, Ernest. **Teoria política grega.** Brasília, EdUnB, 1978.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. IN: FERREIRA, Naura S. Carapeto Ferreira (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013, p. xx-xx.

_____. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20.10.2016.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. **O estudo da escola**. Porto: Porto Ed., 1996.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000 a.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BONAT, Debora. **Representação e participação políticas**: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa. Florianópolis, 2004. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em: <C:/Users/UNIR/Desktop/constituicao_federal_35ed.pdf>. Acesso em 10 jun.2016.

_____. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Publicado no DOU de 26.6.2014 - Edição extra, 2014 a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DF, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2008.

_____. Ministério da Educação. **Resolução n.º 16, de 19 de agosto de 2014b**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25866872_resolucao_n_16_de_19_de_agosto_de_2014.asp>. Acesso em 10 jun.2016.

_____. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE n.º 45 de 24 de setembro de 2012**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3842-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45-de-24-de-setembro-de-2012>>>. Acesso em 10 jun.2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar e sua organização em fórum**. Elaboração Cefisa Maria Sabino Aguiar et al., Brasília, 2009. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno 12).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Elaboração: Genuíno Bordignon. Brasília: MEC, SEB, 2004 a. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Elaboração Ignez Pinto Navarro [et al.]. Brasília: MEC, SEB, 2004b. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno 1).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação**. Elaboração Lauro Carlos Witmann et. al. Brasília: MEC, 2006 a. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Elaboração Luiz Fernandes Dourado [et. al.]. Brasília: 2006b. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno 7).

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.hp?option=com_content&view=article&id=14805&Itemid=1054>. Acesso em 20 jun. 2016.

_____. **Portaria Ministerial n.º 2.896 de 16 de setembro de 2004c**. Disponível em: <<http://sites.unasp.edu.br/portal/secretariageral/Documentos/BDE/2004-2/624-21-09-04.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2016.

CABRAL NETO, Antônio. **Democracia:** velhas e novas controvérsias. Estudos de Psicologia 1997, 2(2), 287-312. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

CONTI, Celso; SILVA, Flávio Caetano. Conselho escolar: alguns pressupostos teóricos. In: LUIZ, Maria Cecília (org.) **Conselho escolar:** algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010, p. 59-70.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e política educacional:** cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? Educar em Revista, núm. 22, 2003, pp. 51-75, Universidade Federal do Paraná, Brasil. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155017964004>>. Acesso em: 10.04.2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2009, p. xx-xx.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR, 2004.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador:** a formação do estado e civilização. Trad. Rui Jungann, revisão e apresentação Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1993, 2 v.

FÉLIX, Robson Gonçalves. **Políticas de gestão educacional no Brasil:** o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010) – 2012.287f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Programa de Pós-graduação em Educação, Campo Grande/MS, 2012.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política Educacional:** impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. xx-xx.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. In: **Educação e sociedade**, v. 24, n.º 82. Campinas-SP: Abril de 2003.

GANDINI, R.P.C.; RISCAL, S. A. **A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. xx-xx.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930071318/10gohn.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2016.

_____. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 2001.

JACOMELI, Mara Regina Martins. **As políticas educacionais da Nova República: do governo Collor ao de Lula**. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Exitus%20v1%20n1_119.pdf>. Acesso em 10 jan. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, Antônio Bosco de. Estado, democracia e educação. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago *et al.* **Educação, políticas sociais e Estado no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008, p. xx-xx.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa:** uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCK, Heloisa. **A gestão participativa na escola.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre governo.** Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LUDKE. Menga; ANDRÉ. Marli. **Pesquisa em educação:** abordagem qualitativa. São Paulo: EPU, 1986.

LUIZ, Maria Cecília; RISCAL, Sandra Aparecida; BARCELLI, Juliana Carolina Barcelli. Conselho escolar e processos formativos: reflexões teóricas e práticas realizadas. In: VASCONCELOS, F. H. LIMA, S. P; MARTINS, C.A.; AGUIAR, C.M.S. (orgs.). **Conselho escolar:** processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013, p. 77-99.

MARTINS, Cibelle Amorim et al. Curso para conselheiros escolares: uso de recursos de animação digital para concepção de material pedagógico. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima, et al. **Conselho escolar:** processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013, p. 283-310.

MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. **Revista Crítica Marxista.** V. 24, p. 37-50, 2007. Disponível em: <www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/.../artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel.** Tradução Rubens Enderle e Leonardo de Deus. Supervisão e notas Marcelo Backes. 2. ed. revista, São Paulo: Bomtempo, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: SP: Bomtempo, 2013.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo, SP: Editora Bomtempo, 2006.

MILL, Stuart. **O governo representativo.** São Paulo, SP: Editora Escala, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

NÓVOA, António (org.). **As organizações escolares em análise**. 2 ed. Publicações Dom Quixote: Lisboa, Portugal, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional**: impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. **Diretor escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001 a

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** (1944-2008). Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências, 2009, 382 f.

PINTO, Alcilane Mota Saavedra; et al. O curso de extensão a distância formação continuada em conselhos escolares do Instituto UFC Virtual na Universidade Federal do Ceará (UFC): experiência docente de tutoria. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima, et al. **Conselho escolar**: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013, p. 193-210.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada**. Campinas: SP: Papirus, 1990.

RAMOS, Géssica Priscila; FERNANDES, Maria Cristina. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. In: LUIZ, Maria Cecília (org.) **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo: Xamã, 2010, p. 47-58.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3. ed., São Paulo: Publifolha, 2008.

RONDÔNIA. Porto Velho. **Decreto n.º 15866, de 29 de abril de 2011**. Institui Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual e dispõe sobre sua organização. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 3 maio 2011b, n.º 1725, p. 1.

_____. **Lei n.º 3.018, de 17 de abril de 2013b**. Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 17 abr. 2013, n.º 2198, p. 1.

_____. **Projeto de Lei n.º 739/2013**. Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia. Porto Velho, 2013 a. Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L3018-PL.pdf>>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

SEDUC. Secretaria Estadual de Educação -. **Portaria n.º 1241/09/GAB/SEDUC de 30 de setembro de 2009**. Institui Comissão destinada a realizar estudos com fins de implantar/implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual. Porto Velho, 2009.

_____. **Guia de orientações para implantação dos conselhos escolares**. Porto Velho, 2011b.

_____. **Portaria n.º 0219/2014-GAB/SEDUC**. Dispõe sobre normas complementares para organização e fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas da Rede Pública Estadual, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 03 fev. 2014a, n.º 2392, p. 36.

_____. **Portaria n.º 1.345 /11 - GAB/SEDUC**. Estabelece diretrizes operacionais para implantação de Conselho Escolar nos Estabelecimentos de Ensino da rede pública estadual que atende a Educação Básica Porto Velho, 2011c. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 14 jun. 2011, n.º 1753, p. 67.

_____. **Projeto de implantação dos conselhos escolares na rede de ensino estadual do Estado de Rondônia**. Porto Velho, 2010 a.

_____. **Relatório anual da coordenação de gestão democrática - 2012.** Porto Velho, 2012b.

_____. **Relatório da comissão de conselhos escolares - 2010.** Porto Velho, 2010b.

_____. **Relatório da comissão permanente de gestão democrática – Conselhos Escolares/2011.** Porto Velho, 2011 a.

_____. **Relatório da coordenação de gestão democrática – 1º Semestre - 2013.** Porto Velho, 2013b.

_____. **Relatório de atividades conselhos escolares - 2014.** Porto Velho, 2014b.

_____. **Relatório de atividades conselhos escolares - 2015.** Porto Velho, 2015.

_____. **Caderno de orientações para o fortalecimento dos conselhos escolares.** Porto Velho, 2012 a.

_____. **Portaria n.º 1183/2013-GAB/SEDUC.** Porto Velho, 2013 a. (DOE n.º 2342 de 18.11.2013, p. 54).

_____. **Avaliação do curso de formação para conselheiros.** Porto Velho, 2016

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político.** Tradução: Pietro Nassatti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2008.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Epistemologia da pesquisa em educação.** Campinas: Práxis, 1998 (Tese). Disponível em:
<<http://www.geocities.ws/grupoepisteduc/arquivos/tesegamboa.pdf>>. Acesso em 18.07.2014

SANDER, Benno. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 41-54, jan. /jun. 2005. Disponível em:
<http://bennosander.com/artigos.php>. Acesso em 2 de abril de 2016.

_____. Educação na América Latina: identidade e globalização. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008. Disponível em: <www.unisul.br/catedra/docs/b00fe065f942487097284270bd515e8a.pdf>. Acesso em: 2 de abril de 2016.

_____. Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos. **RBPAE**, v.17, n.2, jul./dez, 2001. Disponível em: <<http://bennosander.com/artigos.php>>. Acesso em 2 de abril de 2016.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Jair Militão da. **A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola**. São Paulo: Cortez. Instituto Paulo Freire 2002 a.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre da. As mudanças na gestão e organização da escola: a participação como estratégia de reforma. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 265-284, jul./dez. 2005b.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002b.

_____. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jan. /jun. 2005 a.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. xx-xx.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Políticas públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 79, n. 191, p. 42 – 51, 1998.

STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luís Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2006.

THOMAS HOBBS DE MALMESBURY. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf> Acesso em: 25 nov.2015.

VÁRNAGY, Tomás. **O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo**. En publicacion: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atílio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04_varnagy.pdf>. Acesso em: 25 nov.2015.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares:** implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada I**ITEM 1 - PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES**

1. Tempo de atuação com os conselhos escolares.
2. Como iniciou a relação de atuação como técnico na área dos Conselhos Escolares?
3. Quais as ações e estratégias desenvolvidas para o acompanhamento e fortalecimento dos Conselhos Escolares?
4. Como você avalia as estratégias de planejamento/práticas organizacionais da Secretaria de Estado da Educação para a implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares?
5. Quais as perspectivas quanto a capacitação dos conselheiros por meio do Curso de Formação para conselheiros escolares?
6. Qual impacto da implantação dos conselhos escolares na gestão democrática nas escolas?
7. Quais os pontos que limitam/dificultam a operacionalização e efetivação da política dos conselhos escolares como apresentada na legislação?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada II

ITEM 1 -EXPERIÊNCIAS FRENTE À COORDENAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES:DESAFIOS, RESULTADOS E PERSPECTIVAS

- a) A organização da Coordenação do PNFCE no contexto das políticas educacionais dos governos de 2004 a 2015;
- b) A articulação e parceria com outros setores do Ministério da Educação, universidades e outras entidades/organizações;
- c) Formação da equipe de consultores do PNFCE;
- d) A elaboração dos Cadernos do PNFCE;
- e) Formação continuada à distância dos técnicos das Secretarias;
- f) Encontros Nacionais (2009-2014);
- g) Encontros municipais e estaduais no Brasil;
- h) Grupo Articulador de Fortalecimento dos Conselhos Escolares – GAFCE;
- i) Comunidade Virtual;
- j) O Banco de Experiências de Conselhos Escolares;
- k) Coordenações Estaduais do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
- l) Formação continuada para conselheiros escolares;

ITEM 2 - IMPLANTAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES EM RONDÔNIA

2.1 Opinião sobre o percurso da implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na rede de ensino pública estadual em Rondônia;

2.2 Perspectivas da Coordenação do PNFCE para a política dos Conselhos Escolares em Rondônia a partir da formação da Coordenação Estadual do PNFCE e oferta do Curso de Formação Continuada para conselheiros escolares.

- Contribuições
- Desafios

APÊNDICE C -Questionário para Conselheiros Escolares

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Conselheiro (a) Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia,

Você é convidado (a) a participar da pesquisa: **Políticas de Gestão Democrática em Rondônia: implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino**, desenvolvida pela pesquisadora ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES, mestranda no PPGE - Mestrado Acadêmico em Educação da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, sob a orientação do Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba/UNIR. O objetivo da pesquisa é “Analisar o processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia”.

Sua participação contribuirá para ampliar as investigações sobre os mecanismos de gestão democrática, institucionalizados nas políticas educacionais do sistema de ensino da Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia.

Os resultados da pesquisa serão destinados à instituição e à elaboração de trabalhos de pesquisas e/ou publicações científicas em revistas nacionais ou internacionais.

Fica esclarecido que você não receberá nenhuma remuneração ao participar desta pesquisa.

Todo material da pesquisa ficará sob a guarda da pesquisadora.

Caso tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá entrar em contato com a pesquisadora pelo telefone: (69) 9355-1321, e-mail: angelicaortiz@unir.br

O (A) Senhor (a) declara ter lido com atenção as informações referentes à pesquisa e concorda em participar, como voluntário (a), do projeto de pesquisa acima descrito?

☐ Sim

☐ Não

QUESTÃO 1 - Idade

☐ Menos de 20 anos

☐ Entre 21 a 40 anos

☐ Acima de 40 anos.

QUESTÃO 2 -Nível de Escolaridade

☐ Nível Fundamental ☐ Nível Médio ☐ Nível Superior

QUESTÃO 3 -Sexo

☐ Feminino ☐ Masculino

QUESTÃO 4-Para você o que é o Conselho Escolar?

QUESTÃO 5-Para você o que é ser conselheiro escolar?

QUESTÃO 6 - Qual segmento você representa no Conselho Escolar?

A	<input type="checkbox"/>	Pai
B	<input type="checkbox"/>	Estudante
C	<input type="checkbox"/>	Professor
D	<input type="checkbox"/>	Funcionário da escola não professor
E	<input type="checkbox"/>	Diretor ou vice-diretor – membros natos

QUESTÃO 7 - Qual sua função no Conselho Escolar?

A	<input type="checkbox"/>	Presidente
B	<input type="checkbox"/>	Vice-Presidente
C	<input type="checkbox"/>	Secretário
D	<input type="checkbox"/>	Tesoureiro

E	()	Membro da Comissão de Articulação Pedagógica e Financeira
F	()	Membro do Conselho Fiscal
G	()	Suplente de Conselheiro
H	()	Desconheço minha função.

QUESTÃO 8-Em relação a atuação no Conselho Escolar:

A	()	Estou na primeira experiência como conselheiro escolar
B	()	Já tive outra experiência como conselheiro escolar

QUESTÃO 9- Como você foi escolhido para ser membro do Conselho Escolar?

A	()	Eleição direta e secreta
B	()	Eleição em Assembleia Geral
C	()	Outro. Qual?

QUESTÃO 10- Com que frequência ocorre as reuniões do Conselho Escolar?

A	()	Mensal
B	()	Bimestral
C	()	Anual
D	()	Não sei. Ainda não participei de nenhuma reunião
E	()	Outro:

QUESTÃO 11-Como você é comunicado das reuniões do Conselho Escolar?

A	()	Telefone
B	()	E-mail
C	()	Correspondência
D	()	Aviso no mural da escola
E	()	Ainda não fui convidado para reunião
F	()	Outra. Qual?

QUESTÃO 12 – Assinale os itens abaixo de acordo com o seu grau de conhecimento a respeito.

ITEM		Muito Conhecimento	Médio Conhecimento	Pouco Conhecimento	Nenhum Conhecimento
A	As atribuições como conselheiro escolar de sua escola				
B	O Estatuto do Conselho Escolar de sua escola				
C	O Regimento Escolar de sua escola				
D	Os Programas Financeiros que a escola recebe				
E	O Projeto Político-pedagógico da sua escola				
F	Índices de rendimento escolar, IDEB evasão escolar, aprovação, aprendizagem dos alunos.				
G	Merenda Escolar				

QUESTÃO 13- Marque a frequência com que os itens abaixo são pauta das reuniões e atividades do Conselho Escolar:

ITEM		Sempre	Frequentemente	Às vezes	Nunca
A	Processo de eleição do Diretor e Vice-Diretor ou do Conselho Escolar				
B	Elaboração e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico - PPP				
C	Acompanhamento e avaliação do Regimento Escolar				
D	Grupo do Trabalho de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE				
E	Elaboração e acompanhamento do Calendário Escolar				
F	Discussão e organização de projetos, eventos ou festividades da escola				
G	Análise e discussão dos índices de rendimento escolar, IDEB evasão escolar, aprovação, aprendizagem dos alunos.				
H	Programação e a aplicação de recursos financeiros				
I	Prestação de contas de recursos financeiros				
J	Merenda Escolar				

QUESTÃO 14 - Além dos temas citados anteriormente quais outros temas foram pauta das reuniões do Conselho Escolar?

QUESTÃO 15 -Você já participou de algum tipo de capacitação palestras organizadas pela SEDUC, Coordenadoria Regional de Educação ou escola para fortalecer a atuação dos Conselheiros Escolares?

A	()	Seminário
B	()	Encontro
C	()	Fórum
D	()	Oficina
E	()	Grupo de Estudo
F	()	Outra. Qual?

QUESTÃO 16–Liste as contribuições efetivas que o Conselho escolar tem na gestão da escola.

QUESTÃO 17–Liste as dificuldades encontradas pelos conselheiros para atuar no Conselho Escolar.

QUESTÃO 18- Em sua opinião o que melhoraria a atuação do Conselho Escolar em sua escola?

QUESTÃO 19 – Em sua opinião o Conselho Escolar tem contribuído para que a escola tenha mais autonomia pedagógica, administrativa e financeira? Por quê?

QUESTÃO 20-Por que você aceitou ser conselheiro escolar?

Este espaço é aberto para você emitir opinião sobre o que desejar.

APÊNDICE D – Termo de Anuência para realização da pesquisa



Fundação Universidade Federal de Rondônia
Núcleo de Ciências Humanas
Departamento de Ciências da Educação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação
Mestrado Acadêmico em Educação



TERMO DE ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA

Excelentíssima Senhora
Aparecida de Fátima Gavioli Soares Pereira
Secretária de Estado da Educação

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada **POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM RONDÔNIA: IMPLANTAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO** a ser realizada na Secretaria de Estado da Educação junto à Coordenação de Gestão Democrática e Coordenadorias Regionais de Educação, pela acadêmica do Mestrado Acadêmico em Educação, Angélica Viriato Ortiz Alves sob orientação do Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba, com o objetivo de “*Analisar o processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia*”, necessitando portanto, ter acesso aos dados de relatórios de gestão, documentação de registros do processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia no período de 2009-2015 e realização de entrevistas com técnicos da Secretaria de Estado da Educação que aceitarem participar da pesquisa.

Ao mesmo tempo, pedimos autorização para que o nome desta instituição possa constar na Dissertação e em futuras publicações na forma de artigos científicos. Salientamos que tais dados serão utilizados tão somente para realização deste estudo.

Na certeza de contarmos com a colaboração desta Secretaria de Estado da Educação, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Porto Velho, 10 de julho de 2015.


PROF. DR. CLARIDES HENRICH DE BARBA
Professor Orientador
Email: claridesbarba@gmail.com
(69) 9270-8137; 8441-5925


ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES
Pesquisadora Responsável
Email: angelesus@bol.com.br
(69) 9355-1321



Fundação Universidade Federal de Rondônia
Núcleo de Ciências Humanas
Departamento de Ciências da Educação
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação
Mestrado Acadêmico em Educação



Eu, Aparecida de Fátima Gavioli, Secretária de Estado da

Educação, autorizo a realização da pesquisa intitulada **POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM RONDÔNIA: IMPLANTAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO** a ser realizada na Secretaria de Estado da Educação junto à Coordenação de Gestão Democrática e Coordenadorias Regionais de Educação, pela acadêmica do Mestrado Acadêmico em Educação, Angélica Viriato Ortiz Alves sob orientação do Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba, com o objetivo de "*Analisar o processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia*", necessitando, portanto, ter acesso aos dados de relatórios de gestão, documentação de registros do processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia no período de 2009-2015 e realizar entrevistas com técnicos da Secretaria de Estado da Educação que aceitem participar da pesquisa.

Assinatura e carimbo

Aparecida de Fátima Gavioli
Secretária de Estado da Educação
SEDUC/RO

Local e data

Porto Velho 22/07/15

APÊNDICE E -Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) participante:

Sou estudante do curso de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação, Mestrado Acadêmico em Educação da Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR.

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: *Políticas de Gestão Democrática em Rondônia: implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino*, sob a orientação do Prof. Dr. Clarides Henrich de Barba/UNIR.

A pesquisa se justifica pela necessidade de ampliar as investigações sobre os mecanismos de gestão democrática, institucionalizados nas políticas educacionais do sistema de ensino da Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e contribuir com a melhoria e/ou redimensionamento das políticas educacionais no Estado de Rondônia.

O objetivo da pesquisa é “*Analisar o processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia*”.

Os procedimentos da coleta de dados da pesquisa envolverão a realização de: a) análise documental de guias, decretos, portarias, lei da gestão democrática, projetos e relatórios de gestão elaborados no processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia; b) entrevistas para coletar informações sobre o processo de implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia, e as contribuições e fatores limitantes da política na organização da gestão escolar nas dimensões administrativa, pedagógica e financeira e autonomia a escola.

Sua participação envolve a concessão de uma entrevista que será gravada, e que tem a duração aproximada de 60 minutos. Os arquivos das entrevistas serão gravados em CD, armazenados pela pesquisadora e disponibilizados ao participante. A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar.

Não há riscos previsíveis para sua participação na pesquisa. Os benefícios da pesquisa para os participantes serão indiretos e coletivos, uma vez que os resultados pretendem desvelar os condicionantes que limitam e/ou contribuem para a legitimidade da Política Pública de gestão democrática da educação, oferecendo assim, subsídios para melhoria das ações institucionais dos participantes.

As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora ou pela entidade responsável:

PESQUISADORA	ENTIDADE RESPONSÁVEL
ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES ENDEREÇO: Av. Jatuarana, 5695. Bairro Floresta. Porto Velho-Rondônia. TELEFONE: (69) 9355-1321 EMAIL: angelesus@bol.com.br	COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA Universidade Federal de Rondônia – UNIR Campus José Ribeiro Filho, BR 364, Km 9,5 Anexo ao Núcleo de Saúde TELEFONE: (69) 2182-2111

Certa de sua participação na realização da pesquisa agradece e coloco-me a disposição.

Porto Velho, _____ de _____ de _____.

PROF. DR. CLARIDES HENRICHDE BARBA
Professor Orientador
Email: claridesbarba@gmail.com

ANGÉLICA VIRIATO ORTIZ ALVES
Pesquisadora Responsável do Projeto
Email: angelesus@bol.com.br

AUTORIZAÇÃO

Eu, _____, após ter lido e discutido com a pesquisadora os aspectos contidos no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e após estar esclarecido (a), declaro que concordo em participar voluntariamente da presente pesquisa e não ter recebido nenhuma forma de pressão para tanto. Declaro, também, ter recebido uma cópia do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Nome e assinatura do participante

Local e data

ANEXOS

ANEXO 1 - Protocolo de Pesquisa – Comitê de Ética

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM RONDÔNIA: IMPLANTAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES NA REDE PÚBLICA
ESTADUAL DE ENSINO
Pesquisador Responsável: Angélica Vieira Ortiz Alves
Área Temática:
Versão: 1
CAAE: 48568715.1.0000.5300
Submetido em: 21/08/2015
Instituição Proponente: Universidade Federal de Rondônia - UNIR
Situação da Versão do Projeto: Aprovado
Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio



Comprovante de Receção:  PB_COMPROVANTE_RECEPCAO_574118

DOCUMENTOS DO PROJETO DE PESQUISA

- ✖ Versão Atual Aprovada (PO) - Versão 1
- ✖ Projeto Original (PO) - Versão 1
- ✖ Documentos do Projeto
 - Comprovante de Receção - Submissão
 - Folha de Rosto - Submissão 1
 - Informações Básicas do Projeto - Subm
 - Obras - Submissão 1
 - Projeto Detalhado / Brochura Investigad
 - TCUE / Termos de Assentimento / Justi
- ✖ Apreciação 1 - Universidade Federal de Ro
- ✖ Projeto Completo

Tipo de Documento	Situação	Arquivo	Postagem	Ações

LISTA DE APECIAÇÕES DO PROJETO

Apreciação *	Pesquisador Responsável *	Versão *	Submissão *	Modificação *	Situação *	Exclusiva do Centro Coord. *	Ações
PO	Angélica Vieira Ortiz Alves	1	21/08/2015	25/08/2015	Pendente	Não	   

HISTÓRICO DE TRÂMITES

Apreciação	Data/Hora	Tipo Trâmite	Versão	Perfil	Origem	Destino	Informações
PO	23/10/2015 21:07:37	Parâmetro liberado	1	Coordenador	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	PESQUISADOR	
PO	23/10/2015 21:07:05	Parâmetro do colegiado emitido	1	Coordenador	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	23/10/2015 20:55:27	Parâmetro do relator emitido	1	Membro do CEP	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	31/08/2015 14:45:24	Aceitação de Elaboração de Relatório	1	Membro do CEP	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	28/08/2015 22:03:49	Confirmação de Indicação de Relatório	1	Coordenador	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	28/08/2015 21:56:20	Indicação de Relatório	1	Coordenador	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	28/08/2015 21:55:51	Aceitação do PP	1	Coordenador	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	
PO	21/08/2015 20:55:19	Submissão para avaliação do CEP	1	Pesquisador Principal	PESQUISADOR	Universidade Federal de Rondônia - UNIR	

/Users/Administrador/Desktop/MESTRADO%20%2029%20DE%20AGOSTO/CEP%20COMITE%20DE%20ETICA/Plataforma%20Brasil.html